

FORA DO MAPA OFICIAL: A NÃO-INCLUSÃO DA ROMARIA DE NOSSA SENHORA DA ABADIA (ROMARIA-MG) NA POLÍTICA ESTADUAL DE TURISMO DE MINAS GERAIS

OFF THE OFFICIAL MAP: THE EXCLUSION OF THE PILGRIMAGE OF OUR LADY OF THE ABBEY (ROMARIA, MG) FROM MINAS GERAIS' STATE TOURISM POLICY

FUERA DEL MAPA OFICIAL: LA NO INCLUSIÓN DE LA PEREGRINACIÓN DE NUESTRA SEÑORA DE LA ABADÍA (ROMARIA-MG) EN LA POLÍTICA TURÍSTICA ESTATAL DE MINAS GERAIS

Grupo Temático: GT07 - Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial

Mayara Abadia Delfino dos Anjos, Universidade Federal de Uberlândia
José Eduardo Ferreira Lopes, Universidade Federal de Uberlândia
Ananda Silva Singh, Universidade Federal de Uberlândia

Resumo: Este artigo analisa a ausência do município de Romaria - MG e da Festa de Nossa Senhora da Abadia nos programas estaduais de turismo religioso de Minas Gerais, apesar de sua relevância histórica, cultural e devocional. A partir de uma análise documental da Lei Estadual 22.765/2017 e dos principais programas estaduais (Minas Santa, Mais Turistas, CRER), investigamos os mecanismos de não decisão e invisibilidade que mantêm Romaria fora da agenda oficial. Fundamentado nas teorias de agenda setting de Kingdon (1984, 1995, 2003, 2006) e Capella (2006, 2018), e no conceito de não decisões de Bachrach e Baratz (1962, 1963, 1970), o estudo revela assimetrias territoriais na formulação de políticas públicas de turismo em Minas Gerais. A pesquisa documental demonstra que, enquanto destinos como Congonhas (MG) recebem investimentos e reconhecimento institucional, e Romaria permanece invisível nos instrumentos de regionalização turística estadual. Os achados evidenciam problemas de coordenação federativa, limitações na capacidade de municípios menores de acessar recursos estaduais, e a influência de atores políticos na seleção de destinos prioritários. As implicações teóricas contribuem para a literatura sobre não decisões em políticas públicas e assimetrias territoriais no federalismo brasileiro, enquanto as implicações práticas apontam para a necessidade de mecanismos mais inclusivos e transparentes na formulação de políticas de turismo religioso. Conclui-se que a exclusão de Romaria representa não apenas uma lacuna na política estadual, mas uma questão de justiça territorial e equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento local sustentável.

Palavras-chave: Turismo religioso; Políticas públicas de turismo; Agenda-setting; Não-decisões; Desenvolvimento territorial.

Abstract: This article analyzes the absence of the municipality of Romaria (MG) and the Feast of Our Lady of Abadia (*Festa de Nossa Senhora da Abadia*) from Minas Gerais' state religious tourism programs, despite their historical, cultural, and devotional significance. Through a documentary analysis of State Law 22.765/2017 and key state programs (*Minas Santa*, *Mais Turistas*, CRER), we investigate the mechanisms of non-decision and invisibility that keep Romaria off the official agenda. Grounded in the agenda-setting theories

of Kingdon (1984, 1995, 2003, 2006) and Capella (2006, 2018), as well as the concept of non-decisions by Bachrach and Baratz (1962, 1963, 1970), the study reveals territorial asymmetries in the formulation of public tourism policies in Minas Gerais. The research demonstrates that while destinations such as Congonhas (MG) receive investment and institutional recognition, Romaria remains invisible within state tourism regionalization instruments. The findings highlight issues regarding federative coordination, limitations on smaller municipalities' ability to access state resources, and the influence of political actors on the selection of priority destinations. Theoretical implications contribute to the literature on non-decisions in public policy and territorial asymmetries within Brazilian federalism, while practical implications point to the need for more inclusive and transparent mechanisms in formulating religious tourism policies. The study concludes that Romaria's exclusion represents not merely a gap in state policy, but an issue of territorial justice and equity regarding access to opportunities for sustainable local development.

Keywords: Religious tourism; Public tourism policies; Agenda-setting; Non-decisions; Territorial development.

Resumen: Este artículo analiza la ausencia del municipio de Romaria (MG) y la Fiesta de Nuestra Señora de la Abadía en los programas estatales de turismo religioso de Minas Gerais, a pesar de su relevancia histórica, cultural y devocional. A partir de un análisis documental de la Ley Estatal 22.765/2017 y los principales programas estatales (Minas Santa, Mais Turistas, CRER), se investigan los mecanismos de indecisión e invisibilidad que mantienen a Romaria fuera de la agenda oficial. Fundamentado en las teorías de la agenda de Kingdon (1984, 1995, 2003, 2006) y Capella (2006, 2018), y en el concepto de indecisiones de Bachrach y Baratz (1962, 1963, 1970), el estudio revela asimetrías territoriales en la formulación de políticas públicas de turismo en Minas Gerais. La investigación documental demuestra que, si bien destinos como Congonhas (MG) reciben inversiones y reconocimiento institucional, Romaria permanece invisible en los instrumentos de regionalización turística del Estado. Los hallazgos resaltan problemas de coordinación federativa, limitaciones en la capacidad de los municipios más pequeños para acceder a los recursos estatales y la influencia de los actores políticos en la selección de destinos prioritarios. Las implicaciones teóricas contribuyen a la literatura sobre la falta de decisiones en las políticas públicas y las asimetrías territoriales en el federalismo brasileño, mientras que las implicaciones prácticas señalan la necesidad de mecanismos más inclusivos y transparentes en la formulación de políticas de turismo religioso. Se concluye que la exclusión de Romaria representa no solo una brecha en la política estatal, sino también una cuestión de justicia territorial y equidad en el acceso a oportunidades para el desarrollo local sostenible.

Palabras clave: Turismo religioso; Políticas públicas de turismo; Definición de la agenda; Falta de decisiones; Desarrollo territorial.

1. INTRODUÇÃO

O turismo religioso constitui um dos segmentos mais expressivos da atividade turística no Brasil, movimentando milhões de pessoas anualmente e gerando impactos socioeconômicos significativos em municípios de diferentes portes (Silva, Emmendoerfer &

Gava, 2022). Em Minas Gerais, estado reconhecido por seu patrimônio histórico-cultural e pela profunda religiosidade de sua população, o turismo religioso representa uma estratégia central nas políticas públicas estaduais de desenvolvimento territorial (Emmedoerfer, Silva & Lima, 2016; Pimentel, Carvalho & Bifano, 2019). Santuários, festas religiosas e rotas de peregrinação integram a identidade cultural mineira e constituem ativos territoriais com potencial para promover desenvolvimento local sustentável, geração de renda e inclusão produtiva (Maio, 2004; Fuini & Matos, 2019).

Neste contexto, destaca-se a Festa de Nossa Senhora da Abadia, realizada anualmente no município de Romaria, localizado no Triângulo Mineiro. Com mais de 150 anos de tradição, a festa atrai dezenas de milhares de romeiros de diversas regiões do Brasil, configurando-se como uma das mais importantes manifestações de devoção mariana no interior de Minas Gerais (Documentos Municipais). A romaria mobiliza não apenas a dimensão religiosa, mas também práticas culturais, econômicas e sociais que estruturam a vida comunitária local e regional. Apesar de sua relevância histórica, cultural e devocional, Romaria - MG permanece ausente dos principais programas estaduais de turismo religioso, incluindo o Programa Minas Santa, a Rota da Fé, e os instrumentos de regionalização turística previstos na Lei Estadual 22.765/2017 (Dias, Soares & Perinotto, 2022).

Esta ausência suscita uma questão central de pesquisa: **por que Romaria - MG não é incorporada como destino prioritário nos programas estaduais de turismo religioso de Minas Gerais?** A pergunta não é trivial, pois a não inclusão de um destino com potencial turístico reconhecido em políticas públicas oficiais representa um fenômeno que transcende aspectos técnicos ou administrativos, envolvendo processos políticos de formação de agenda, disputas por recursos escassos, e mecanismos de invisibilização territorial (Jácome, 2016; Bachrach & Baratz, 1962).

O objetivo geral deste artigo é analisar os mecanismos de não decisão e invisibilidade que mantêm Romaria - MG fora da agenda oficial de turismo religioso do Estado de Minas Gerais, investigando as implicações teóricas e práticas dessa exclusão. Especificamente, o estudo busca: (i) mapear a presença e ausência de Romaria - MG nos documentos oficiais de política estadual de turismo; (ii) comparar o tratamento dado a Romaria com outros destinos religiosos contemplados nos programas estaduais; (iii) identificar os fatores políticos, institucionais e territoriais que explicam a não inclusão; e (iv) discutir as consequências dessa exclusão para o desenvolvimento local, a justiça territorial e a sustentabilidade do turismo religioso.

A justificativa acadêmica deste estudo reside na contribuição para a literatura sobre formação de agenda pública e não decisões em políticas públicas, campos teóricos ainda pouco explorados no contexto do turismo religioso brasileiro (Capella, 2006; Kingdon, 2003). Enquanto a maior parte dos estudos sobre políticas de turismo foca nos destinos incluídos e nas ações implementadas, este trabalho volta-se para o que não entra na agenda, para os destinos invisibilizados, e para os mecanismos políticos que produzem essas exclusões (Bachrach & Baratz, 1963). Ao aplicar os conceitos de agenda setting de Kingdon (2003) e Capella (2006), e de não decisões de Bachrach e Baratz (1962) ao caso de Romaria -MG, o artigo oferece uma lente analítica inovadora para compreender assimetrias territoriais nas políticas de turismo em contextos federativos (Capella & Brasil, 2015; Kingdon, 2006).

Do ponto de vista prático, a pesquisa justifica-se pela urgência de se repensar os critérios de seleção de destinos prioritários em políticas públicas de turismo, especialmente

em um estado como Minas Gerais, marcado por profundas desigualdades regionais (Santos, Emmendoerfer & Silva, 2018).

A exclusão de Romaria - MG dos programas estaduais não apenas limita as oportunidades de desenvolvimento local do município, mas também representa uma perda para a diversidade e riqueza do turismo religioso mineiro. Compreender os mecanismos dessa exclusão pode subsidiar a formulação de políticas mais inclusivas, transparentes e territorialmente justas (Oliveira, Pereira & Souza, 2024; Vieira, Santos & Silva, 2023).

O artigo está estruturado em sete seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta o referencial teórico, articulando as teorias de agenda setting, não decisões, turismo religioso sustentável e federalismo. A seção 3 descreve a metodologia de pesquisa documental e análise de políticas públicas. A seção 4 contextualiza a política estadual de turismo de Minas Gerais, com foco na Lei 22.765/2017 e nos programas de turismo religioso. A seção 5 apresenta a análise empírica da ausência de Romaria - MG nos documentos oficiais. A seção 6 discute as implicações teóricas e práticas dos achados, articulando não-decisões, assimetrias territoriais, desenvolvimento local e relações federativas. A seção 7 conclui o artigo, sintetizando os principais achados, contribuições e limitações, e propondo uma agenda de pesquisa futura.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Agenda-Setting e Formação da Agenda Pública

A formação da agenda pública constitui um dos processos mais críticos e menos compreendidos no ciclo de políticas públicas. Compreender por que certos problemas entram na agenda governamental enquanto outros permanecem invisíveis é fundamental para analisar assimetrias e exclusões em políticas públicas (Cobb & Elder, 1972). O conceito de agenda-setting, desenvolvido inicialmente por Cobb e Elder (1972) e posteriormente refinado por Kingdon (1984), oferece ferramentas analíticas para investigar os mecanismos pelos quais questões sociais são reconhecidas como problemas públicos dignos de atenção governamental (Cobb, Ross & Ross, 1976; Kingdon, 1984).

Kingdon (1984) propõe o modelo dos múltiplos fluxos (multiple streams) para explicar a formação da agenda governamental. Segundo o autor, três fluxos relativamente independentes convergem em momentos críticos para abrir "janelas de oportunidade" que permitem a entrada de um problema na agenda: o fluxo dos problemas (problems stream), o fluxo das soluções ou alternativas (policy stream), e o fluxo político (politics stream) (Kingdon, 1995).

O fluxo dos problemas refere-se aos processos pelos quais certas condições são reconhecidas como problemas que demandam ação governamental, frequentemente através de indicadores, eventos focalizadores ou feedback de políticas existentes. O fluxo das soluções envolve a geração de propostas e alternativas por comunidades de especialistas, técnicos e empreendedores de políticas. O fluxo político é moldado por mudanças no humor nacional, forças políticas organizadas, e eventos na arena governamental como eleições e mudanças de gestão (Zahariadis, 2007).

No contexto brasileiro, Capella (2018) adaptou e expandiu o modelo de Kingdon (1984), enfatizando a importância de atores políticos, burocráticos e sociais na construção de problemas públicos e na defesa de soluções. Capella (2018) destaca que a entrada de um problema na agenda não é um processo neutro ou técnico, mas profundamente político, envolvendo disputas de poder, recursos e narrativas (Capella, Soares & Brasil, 2014).

Empreendedores de políticas (policy entrepreneurs) desempenham papel fundamental ao conectar problemas, soluções e oportunidades políticas, investindo recursos, tempo e energia para promover suas ideias (Mintrom & Norman, 2009).

A literatura sobre agenda-setting no turismo brasileiro, embora ainda incipiente, tem demonstrado que a formação da agenda de políticas turísticas é influenciada por fatores como alternância de ideias sobre desenvolvimento econômico versus preservação patrimonial, atuação de atores políticos locais na construção de consensos, e o contexto político que molda as concepções sobre os resultados do turismo no desenvolvimento territorial (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2022). No caso específico de Ouro Preto-MG, Silva et al. (2022), identificaram que mudanças na política de turismo foram influenciadas pela alternância entre duas ideias centrais (promoção do turismo como desenvolvimento econômico e preservação do patrimônio) mediadas por atores-chave que construíram consensos em torno dessas ideias inicialmente vistas como antagônicas (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2022).

Contudo, a teoria de agenda-setting, por si só, não explica completamente por que certos problemas não entram na agenda. Para compreender as exclusões e invisibilidades, é necessário recorrer ao conceito de não-decisões, desenvolvido por Bachrach e Baratz (1962).

2.2. Não-Decisões e Invisibilidades em Políticas Públicas

O conceito de não-decisão (non-decision making) foi introduzido por Bachrach e Baratz (1962) como uma crítica à visão pluralista de poder que dominava a ciência política norte-americana nas décadas de 1950 e 1960 (Bachrach & Baratz, 1962). Os autores argumentaram que o poder não se manifesta apenas nas decisões tomadas, mas também, e talvez principalmente, nas decisões que não são tomadas, nos problemas que não entram na agenda, e nas vozes que não são ouvidas (Bachrach & Baratz, 1963). Uma não-decisão é definida como "uma decisão que resulta na supressão ou frustração de um desafio latente ou manifesto aos valores ou interesses do tomador de decisão" (Bachrach & Baratz, 1970).

Bachrach e Baratz (1962) identificaram diversos mecanismos pelos quais não-decisões operam: (i) a mobilização de viés (mobilization of bias), que se refere ao conjunto de valores, crenças, rituais e procedimentos institucionais que sistematicamente beneficiam certos grupos e interesses em detrimento de outros; (ii) a criação de barreiras à participação, que limitam o acesso de certos atores ao processo decisório; (iii) a manipulação de símbolos e narrativas, que deslegitimam certas demandas ou as tornam "impensáveis"; e (iv) o uso de poder para prevenir que questões controversas entrem na arena política (Lukes, 2005).

O conceito de não-decisões é particularmente relevante para analisar assimetrias territoriais em políticas públicas. Em contextos federativos como o brasileiro, municípios menores, com menor capacidade técnica, política e financeira, frequentemente enfrentam barreiras estruturais para acessar programas estaduais e federais (Arretche, 2004; Abrucio, 2005). Essas barreiras não são necessariamente explícitas ou intencionais, mas resultam de processos institucionais que privilegiam destinos já consolidados, com maior visibilidade política, ou com maior capacidade de mobilizar recursos e articular coalizões (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016).

A literatura sobre políticas de turismo no Brasil tem documentado diversos casos de não-decisões e exclusões. Emmendoerfer et al. (2016) demonstraram que a política nacional de destinos indutores contribuiu para a desestabilização de políticas estaduais existentes em Minas Gerais, priorizando cinco destinos indutores nacionais em detrimento de 440 Circuitos

Turísticos estaduais, gerando problemas de coordenação intergovernamental e assimetrias territoriais (Emmedoerfer, Silva & Lima, 2016). Silva et al. (2022) identificaram que a política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, embora formalmente inclusiva, apresenta problemas de efetividade relacionados ao tamanho dos circuitos, cooperação entre membros, e participação desigual (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2012).

Pimentel et al. (2019), ao analisarem a dinâmica de participação social em um conselho gestor de turismo em Juiz de Fora-MG, revelaram que a formalidade institucional não garante efetividade na inclusão de vozes diversas no processo decisório, evidenciando mecanismos sutis de exclusão que operam mesmo em espaços formalmente participativos (Pimentel, Carvalho & Bifano, 2019). Esses achados sugerem que não-decisões em políticas de turismo não resultam apenas de exclusões explícitas, mas de processos institucionais complexos que reproduzem assimetrias de poder e recursos entre territórios.

2.3. Turismo Religioso e Desenvolvimento Territorial Sustentável

O turismo religioso é definido como o conjunto de atividades turísticas motivadas por razões religiosas, incluindo peregrinações, visitas a santuários, participação em festas religiosas, e percursos em rotas de fé (Rinschede, 1992). No Brasil, o turismo religioso movimenta aproximadamente 17,7 milhões de pessoas anualmente, gerando impactos econômicos, sociais e culturais significativos (Ministério do Turismo, 2020). Minas Gerais, com seu rico patrimônio barroco, suas festas religiosas tradicionais, e sua profunda religiosidade popular, é um dos principais destinos de turismo religioso do país (Dias, Soares & Perinotto, 2022).

A relação entre turismo religioso e desenvolvimento local tem sido objeto de crescente atenção acadêmica. Maio (2024) argumenta que o turismo religioso pode ser um vetor de desenvolvimento local quando articulado a estratégias de sustentabilidade territorial, valorização cultural e inclusão produtiva. O autor destaca que o desenvolvimento local sustentável através do turismo religioso requer: (i) participação comunitária nos processos de planejamento e gestão; (ii) distribuição equitativa dos benefícios econômicos; (iii) preservação do patrimônio cultural e religioso; (iv) minimização de impactos negativos como sazonalidade, gentrificação e mercantilização excessiva; e (v) fortalecimento da identidade cultural local (Maio, 2004).

Dias et al. (2022) analisam o sincretismo religioso como elemento central do turismo cultural em Minas Gerais, destacando que as festas religiosas populares representam não apenas manifestações de fé, mas também práticas culturais que estruturam identidades territoriais e relações comunitárias (Dias, Soares & Perinotto, 2022). Os autores argumentam que políticas públicas de turismo religioso devem reconhecer e valorizar essa dimensão cultural, evitando processos de folclorização ou mercantilização que descaracterizem as práticas religiosas (Dias, Soares & Perinotto, 2022).

Jácome (2016), ao estudar o Jubileu de Conceição do Mato Dentro, identifica tensões dialéticas entre turismo religioso e atividades econômicas como a mineração, evidenciando que o desenvolvimento territorial sustentável requer a gestão de conflitos entre diferentes usos do território e a construção de consensos sobre prioridades de desenvolvimento (Jácome, 2016). O caso de Conceição do Mato Dentro ilustra como a ausência de políticas públicas integradas pode resultar em impactos negativos sobre o patrimônio religioso e cultural, comprometendo a sustentabilidade do turismo religioso no longo prazo (Jácome, 2016).

A literatura também destaca a importância da governança territorial para o turismo religioso sustentável. Sartori (2022) analisa a governança do turismo religioso durante a pandemia de COVID-19, demonstrando que a capacidade de coordenação entre atores públicos, privados e religiosos é fundamental para a resiliência e adaptação do setor a crises. Valente et al. (2015) argumentam que a liderança e governança regional são determinantes para o sucesso de destinos turísticos, especialmente em contextos de fragmentação institucional e recursos limitados (Valente, Dredge & Lohmann, 2015).

Oliveira et al. (2024) propõem caminhos para cidades que têm o turismo religioso como base da economia, enfatizando a necessidade de diversificação econômica, investimento em infraestrutura, qualificação profissional, e fortalecimento da participação social nos processos de planejamento. Os autores alertam para os riscos de dependência excessiva do turismo religioso, que pode tornar municípios vulneráveis a choques externos como crises econômicas, pandemias ou mudanças nas práticas religiosas (Oliveira; Pereira & Souza, 2024).

2.4. Políticas Públicas de Turismo no Brasil e o Federalismo

As políticas públicas de turismo no Brasil são formuladas e implementadas em um contexto federativo complexo, envolvendo três níveis de governo (federal, estadual e municipal) com competências concorrentes e sobrepostas (Brasil, 1988). A Constituição Federal de 1988 estabelece que o turismo é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, exigindo cooperação e coordenação intergovernamental para a efetividade das políticas (Cruz, 2000).

No nível federal, o Plano Nacional de Turismo (PNT) constitui o principal instrumento de planejamento, estabelecendo diretrizes, metas e programas para o desenvolvimento do turismo no país (Ministério do Turismo, 2018a). O PNT 2018-2022 propôs metas globais de aumento de turistas e receita, enfatizando a regionalização do turismo e a qualificação de destinos (Ministério do Turismo, 2018b). A Política Nacional de Regionalização do Turismo, lançada em 2004 e revisada em 2013, buscou descentralizar o desenvolvimento turístico, organizando o território nacional em regiões turísticas e identificando destinos indutores com potencial para alavancar o desenvolvimento regional (Ministério do Turismo, 2013).

Em Minas Gerais, a política estadual de turismo é regida pela Lei 22.765/2017, que estabelece princípios, diretrizes e instrumentos para o desenvolvimento do turismo no estado (Minas Gerais, 2017). A lei prevê a criação de programas específicos para diferentes segmentos turísticos, incluindo o turismo religioso, e estabelece mecanismos de regionalização através dos Circuitos Turísticos (Minas Gerais, 2017). O Programa Minas Santa, lançado em 2019, constitui a principal iniciativa estadual para o turismo religioso, propondo a estruturação de rotas de fé e a qualificação de destinos religiosos (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019).

Contudo, a literatura tem documentado diversos problemas na coordenação federativa das políticas de turismo no Brasil. Emmendoerfer et al. (2016) identificaram que a política nacional de destinos indutores gerou problemas de intergovernabilidade em Minas Gerais, desestabilizando a política estadual de Circuitos Turísticos e criando conflitos entre prioridades federais e estaduais (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016). Os autores argumentam que a interferência de governos superiores em questões subnacionais, sem adequada

coordenação e alinhamento, pode comprometer a efetividade das políticas e gerar assimetrias territoriais (Emmedoerfer, Silva & Lima, 2016).

Silva et al. (2012) analisaram a política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva do ciclo político (policy cycle), identificando problemas nas fases de formulação, implementação e avaliação (Silva, Emmedoerfer & Gava, 2012). Os autores destacam que a política, embora formalmente inclusiva, apresenta limitações relacionadas à participação desigual de municípios, falta de recursos financeiros, e ausência de mecanismos efetivos de coordenação regional (Silva, Emmedoerfer & Gava, 2012).

Santos et al. (2018) questionam se a governança do turismo no Campo das Vertentes (MG) garante desenvolvimento regional, concluindo que a fragmentação institucional, a baixa capacidade técnica de municípios menores, e a ausência de liderança regional comprometem a efetividade das políticas (Santos, Emmedoerfer & Silva, 2018). Os autores argumentam que a governança territorial efetiva requer não apenas estruturas formais de coordenação, mas também capital social, confiança entre atores, e capacidade de construir visões compartilhadas de desenvolvimento (Santos, Emmedoerfer & Silva, 2018).

Soares et al. (2012) analisam o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo em destinos indutores de Minas Gerais, investigando se esses instrumentos estimulam a participação social em prol do desenvolvimento turístico (Soares, Emmedoerfer & Monteiro, 2012). Os achados revelam que, embora o ICMS Turístico tenha incentivado a criação de conselhos municipais, a participação social efetiva permanece limitada, com conselhos frequentemente dominados por atores governamentais e empresariais, e com baixa representação de comunidades locais (Soares, Emmedoerfer & Monteiro, 2012).

Fazito et al. (2016) analisam a dinâmica dos discursos e políticas de turismo no Brasil, identificando que as políticas são moldadas por narrativas dominantes sobre desenvolvimento econômico, competitividade e inserção internacional, frequentemente negligenciando dimensões sociais, culturais e ambientais do turismo (Fazito, Scott & Russell, 2016). Os autores argumentam que a hegemonia de discursos neoliberais nas políticas de turismo contribui para a reprodução de desigualdades territoriais e a exclusão de destinos que não se enquadram nos modelos dominantes de competitividade (Fazito, Scott & Russell, 2016).

Gomes et al. (2007) analisam as influências das políticas públicas de turismo nas transações entre agentes sob a ótica da Economia dos Custos de Transação (ECT), demonstrando que políticas públicas podem reduzir custos de transação e facilitar a cooperação entre atores, mas também podem gerar incertezas e conflitos quando mal coordenadas (Gomes, Silva & Lopes, 2007). Os autores destacam a importância de políticas públicas que promovam confiança, reduzam assimetrias de informação, e estabeleçam regras claras para a cooperação interorganizacional (Gomes, Silva & Lopes, 2007).

Em síntese, o referencial teórico articula quatro dimensões analíticas fundamentais para compreender a não-inclusão de Romaria - MG na política estadual de turismo: (i) os mecanismos de formação de agenda pública e os fatores que determinam a entrada ou não de problemas na agenda governamental; (ii) os processos de não-decisão e invisibilização que operam em políticas públicas, especialmente em contextos de assimetrias de poder e recursos; (iii) a relação entre turismo religioso e desenvolvimento territorial sustentável, enfatizando a importância da inclusão, participação e justiça territorial; e (iv) os desafios da coordenação federativa em políticas de turismo no Brasil, com ênfase nas assimetrias entre municípios e nas limitações de capacidade de governos locais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em pesquisa documental e análise de políticas públicas, para investigar a ausência de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso de Minas Gerais. A pesquisa documental é particularmente adequada para analisar políticas públicas, pois permite examinar sistematicamente os documentos oficiais que estruturam, orientam e legitimam a ação governamental (Cellard, 2008). A análise de políticas públicas, por sua vez, oferece ferramentas conceituais e metodológicas para compreender os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas, bem como para identificar lacunas, exclusões e assimetrias (Secchi, 2013).

O corpus documental da pesquisa foi composto por:

- Lei Estadual 22.765/2017, que institui a Política Estadual de Turismo de Minas Gerais, estabelecendo princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos para o desenvolvimento do turismo no estado.
- Programa Minas Santa, principal iniciativa estadual para o turismo religioso, incluindo documentos de lançamento, diretrizes, rotas estruturadas, e destinos contemplados.
- Programa Mais Turistas em Minas Gerais, que estabelece metas e estratégias para aumentar o fluxo turístico no estado, incluindo ações específicas para o turismo religioso.
- Circuito Religioso de Estradas Reais (CRER), que integra destinos religiosos ao longo das antigas rotas coloniais de Minas Gerais.
- Documentos da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (SECULT-MG), incluindo planos, relatórios, apresentações e materiais de divulgação relacionados ao turismo religioso.
- Observatório do Turismo de Minas Gerais, plataforma que reúne dados, indicadores e análises sobre o turismo no estado, incluindo informações sobre destinos, fluxos turísticos e políticas públicas.
- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027, que estabelece diretrizes estratégicas para o desenvolvimento de Minas Gerais, incluindo o turismo como eixo de desenvolvimento territorial.
- Documentos municipais de Romaria-MG, incluindo planos municipais de turismo, materiais de divulgação da Festa de Nossa Senhora da Abadia, e informações sobre a infraestrutura turística local.

A coleta de documentos foi realizada entre dezembro de 2025 e janeiro de 2026, através de consultas aos portais oficiais do Governo de Minas Gerais, da SECULT-MG, do Observatório do Turismo, e da Prefeitura Municipal de Romaria. Foram também consultados repositórios acadêmicos, bases de dados de legislação, e materiais de divulgação turística disponíveis publicamente.

A análise documental seguiu os seguintes passos metodológicos:

Passo 1: Leitura exploratória e mapeamento inicial. Todos os documentos foram lidos integralmente para identificar menções a destinos de turismo religioso, programas específicos, critérios de seleção de destinos prioritários, e mecanismos de regionalização turística.

Passo 2: Codificação e categorização. Os documentos foram codificados utilizando categorias analíticas derivadas do referencial teórico: (i) destinos religiosos mencionados ou contemplados; (ii) critérios explícitos ou implícitos de seleção de destinos; (iii) recursos e investimentos alocados; (iv) mecanismos de participação e consulta; (v) indicadores de

monitoramento e avaliação; e (vi) menções a Romaria - MG ou à Festa de Nossa Senhora da Abadia.

Passo 3: Análise de presença/ausência. Foi realizada uma análise sistemática da presença ou ausência de Romaria - MG nos documentos oficiais, comparando o tratamento dado ao município com o tratamento dado a outros destinos religiosos de porte similar. Esta análise permitiu identificar padrões de inclusão e exclusão, bem como evidências de não-decisões.

Passo 4: Análise comparativa. Foram selecionados destinos religiosos contemplados nos programas estaduais (como Congonhas, Ouro Preto, Tiradentes, e Conceição do Mato Dentro) para comparação com Romaria - MG em termos de características territoriais, relevância religiosa, fluxo turístico, e capacidade institucional. Esta análise comparativa permitiu identificar fatores que podem explicar a inclusão de certos destinos e a exclusão de outros.

Passo 5: Triangulação com literatura acadêmica. Os achados da análise documental foram triangulados com a literatura acadêmica sobre políticas de turismo em Minas Gerais, permitindo contextualizar os resultados e identificar padrões mais amplos de assimetrias territoriais e não-decisões.

Passo 6: Síntese interpretativa. Os resultados foram sintetizados em uma interpretação teórica fundamentada nos conceitos de agenda-setting, não-decisões, e assimetrias territoriais, buscando explicar os mecanismos políticos e institucionais que mantêm Romaria - MG fora da agenda oficial de turismo religioso.

É importante reconhecer as limitações metodológicas deste estudo. Primeiro, a pesquisa baseia-se exclusivamente em documentos oficiais e literatura acadêmica, não incluindo entrevistas com gestores públicos, lideranças locais ou atores envolvidos na formulação de políticas. Embora a análise documental seja robusta para identificar padrões de inclusão e exclusão, entrevistas poderiam oferecer adicionais sobre os processos políticos subjacentes. Segundo, a ausência de dados quantitativos sobre fluxo turístico, impactos econômicos e capacidade de carga de Romaria - MG limita a possibilidade de comparações mais precisas com outros destinos. Terceiro, o estudo foca especificamente em Romaria - MG, não permitindo generalizações sobre outros municípios potencialmente excluídos das políticas estaduais.

Apesar dessas limitações, a metodologia adotada é adequada para os objetivos da pesquisa, permitindo uma análise sistemática e teoricamente fundamentada da não-inclusão de Romaria - MG na política estadual de turismo religioso de Minas Gerais.

4. Contexto: A Política Estadual de Turismo de Minas Gerais

4.1. Lei 22.765/2017 e Princípios Orientadores

A Lei Estadual 22.765, promulgada em 29 de dezembro de 2017, institui a Política Estadual de Turismo de Minas Gerais, estabelecendo o marco legal para o planejamento, desenvolvimento e gestão do turismo no estado (Minas Gerais, 2017). A lei representa um esforço de institucionalização e sistematização das ações governamentais no setor turístico, buscando superar a fragmentação e descontinuidade que historicamente caracterizaram as políticas de turismo em Minas Gerais (Pimentel, Carvalho & Bifano, 2019).

A lei estabelece como princípios orientadores da política estadual de turismo: (i) a sustentabilidade ambiental, social, cultural e econômica; (ii) a descentralização e

regionalização do desenvolvimento turístico; (iii) a participação social e o protagonismo das comunidades locais; (iv) a valorização do patrimônio cultural, histórico e natural; (v) a inclusão produtiva e a geração de trabalho e renda; (vi) a qualificação profissional e a inovação; (vii) a cooperação interinstitucional e a articulação federativa; e (viii) a competitividade e a inserção de Minas Gerais nos mercados turísticos nacional e internacional (Minas Gerais, 2017).

Entre os objetivos da política estadual, destacam-se: promover o desenvolvimento sustentável do turismo como vetor de desenvolvimento regional; estruturar e qualificar destinos turísticos; diversificar a oferta turística, valorizando a pluralidade cultural e territorial de Minas Gerais; fortalecer a governança do turismo através de instâncias participativas; e integrar o turismo às estratégias de desenvolvimento territorial previstas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (Minas Gerais, 2017).

A lei prevê diversos instrumentos para a implementação da política estadual, incluindo: (i) o Plano Estadual de Turismo, que estabelece diretrizes, metas e programas de médio e longo prazo; (ii) os Circuitos Turísticos, que organizam territórios com identidade e vocação turística comum; (iii) programas específicos para diferentes segmentos turísticos (cultural, religioso, rural, de aventura, de negócios, etc.); (iv) o Sistema Estadual de Informações Turísticas; (v) o Fundo Estadual de Turismo; e (vi) o Conselho Estadual de Turismo, instância de participação social e deliberação sobre políticas públicas (Minas Gerais, 2017).

A Lei 22.765/2017 representa um avanço significativo na institucionalização da política de turismo em Minas Gerais, estabelecendo um marco legal abrangente e alinhado com os princípios contemporâneos de sustentabilidade, participação e desenvolvimento territorial (Soares, Emmedoerfer & Silva, 2011). Contudo, como será demonstrado nas seções seguintes, a implementação efetiva da lei enfrenta desafios relacionados à coordenação intergovernamental, à alocação de recursos, e à capacidade de incluir de forma equitativa a diversidade de destinos turísticos do estado.

4.2. Programas e Instrumentos de Regionalização

A regionalização do turismo constitui uma estratégia central da política estadual de Minas Gerais, buscando superar a concentração de fluxos turísticos em poucos destinos consolidados e promover o desenvolvimento territorial mais equilibrado (Beni, 2006). O principal instrumento de regionalização são os Circuitos Turísticos, definidos como "conjuntos 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" (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2018).

Minas Gerais conta atualmente com mais de 50 Circuitos Turísticos certificados, abrangendo aproximadamente 440 municípios (Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2023). Os circuitos são organizados em torno de identidades territoriais e vocações turísticas específicas, como o Circuito do Ouro (turismo histórico-cultural), o Circuito das Águas (turismo de saúde e bem-estar), o Circuito da Estrada Real (turismo histórico e de aventura), entre outros (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2022).

A política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais tem sido objeto de análises acadêmicas que identificam tanto potencialidades quanto limitações. Silva et al. argumentam que a política representa um avanço na descentralização e participação, mas enfrenta

problemas relacionados ao tamanho excessivo de alguns circuitos, à cooperação limitada entre municípios, e à participação desigual de membros (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2012). Os autores destacam que circuitos menores e com maior cooperação tendem a ser mais efetivos, enquanto circuitos grandes e fragmentados enfrentam dificuldades de coordenação e gestão (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2012).

Gomes et al. (2006) analisam a ação coletiva em regiões turísticas de Minas Gerais, demonstrando que o sucesso dos Circuitos Turísticos depende de fatores como confiança entre atores, liderança regional, capacidade técnica, e recursos financeiros (Gomes, Silva & Lopes, 2006). Os autores argumentam que a política de circuitos, embora formalmente inclusiva, pode reproduzir assimetrias quando municípios menores não têm capacidade de participar efetivamente ou quando recursos são concentrados em destinos já consolidados (Gomes, Silva & Lopes, 2006).

Além dos Circuitos Turísticos, a política estadual inclui programas específicos para diferentes segmentos turísticos. O Programa Mais Turistas em Minas Gerais, lançado em 2018, estabelece metas de aumento de fluxo turístico e receita, propondo ações de marketing, qualificação de destinos, e melhoria de infraestrutura (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2018). O programa identifica destinos prioritários para investimentos, baseando-se em critérios como fluxo turístico atual, infraestrutura existente, potencial de crescimento, e relevância estratégica (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2018).

A análise dos documentos oficiais revela que os critérios de seleção de destinos prioritários não são sempre explícitos ou transparentes, deixando margem para discricionariedade e influência de fatores políticos (Silva, 2011). Emmendoerfer et al. (2016) demonstraram que a sobreposição de políticas federais e estaduais, como a política de Destinos Indutores do Ministério do Turismo e a política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, gerou conflitos e desestabilização, com destinos indutores nacionais recebendo prioridade em detrimento de circuitos estaduais (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016).

4.3. Turismo Religioso como Estratégia Estadual

O turismo religioso é reconhecido como um dos segmentos estratégicos da política estadual de turismo de Minas Gerais, dada a riqueza do patrimônio religioso do estado e a profunda religiosidade de sua população (Minas Gerais, 2016). Minas Gerais abriga importantes santuários, igrejas barrocas, festas religiosas tradicionais, e rotas de peregrinação que atraem milhões de visitantes anualmente (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2020).

O Programa Minas Santa, lançado em 2019 pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo, constitui a principal iniciativa estadual para o turismo religioso (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019). O programa tem como objetivos: (i) estruturar e qualificar destinos de turismo religioso; (ii) criar rotas de fé que integrem diferentes destinos; (iii) promover a valorização do patrimônio religioso e cultural; (iv) capacitar profissionais do setor turístico; e (v) fortalecer a governança do turismo religioso através da articulação entre poder público, iniciativa privada e comunidades religiosas (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019).

O Programa Minas Santa identifica como destinos prioritários municípios com santuários de relevância regional ou nacional, festas religiosas tradicionais, e infraestrutura

turística consolidada ou em desenvolvimento (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019). Entre os destinos contemplados estão Congonhas (Santuário do Bom Jesus de Matosinhos), Ouro Preto (igrejas barrocas e festas religiosas), Tiradentes (turismo religioso integrado ao turismo histórico), Conceição do Mato Dentro (Jubileu de Nossa Senhora da Conceição), Santa Luzia (Santuário de Nossa Senhora da Piedade), e Bom Jesus do Amparo (festas religiosas tradicionais) (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019).

O Circuito Religioso de Estradas Reais (CRER) é outra iniciativa relevante, integrando destinos religiosos ao longo das antigas rotas coloniais que ligavam Minas Gerais ao Rio de Janeiro e São Paulo (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021). O CRER busca valorizar o patrimônio religioso e histórico das Estradas Reais, promovendo o turismo cultural e religioso de forma integrada (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021).

A análise dos documentos oficiais do Programa Minas Santa, do CRER, e de outros instrumentos de política estadual de turismo religioso revela que Romaria - MG não é mencionada em nenhum dos materiais consultados. A Festa de Nossa Senhora da Abadia, apesar de sua relevância histórica e devocional, não consta nas rotas de fé estruturadas, nos destinos prioritários para investimentos, ou nos materiais de divulgação do turismo religioso mineiro (Análise documental realizada pelos autores em documentos oficiais da SECULT-MG, Programa Minas Santa e CRER, 2019–2023).

Esta ausência é particularmente notável quando comparada com a presença de outros destinos religiosos de porte similar ou até menor. Conceição do Mato Dentro, por exemplo, é destacada como destino prioritário no Programa Minas Santa devido ao Jubileu de Nossa Senhora da Conceição, que atrai milhares de romeiros anualmente (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019). Bom Jesus do Amparo, município com população inferior a 5.000 habitantes, é incluído no CRER devido às suas festas religiosas tradicionais (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021). A comparação sugere que a não-inclusão de Romaria - MG não pode ser explicada apenas por critérios técnicos como porte do município ou fluxo turístico, mas envolve fatores políticos e institucionais mais complexos.

5. Análise Empírica: A Ausência de Romaria-MG

5.1. Análise Documental da Não-Inclusão

A análise sistemática dos documentos oficiais da política estadual de turismo de Minas Gerais confirma a ausência de Romaria - MG em todos os principais instrumentos e programas consultados. A Lei Estadual 22.765/2017, que institui a Política Estadual de Turismo, não menciona Romaria - MG em nenhum de seus artigos, parágrafos ou anexos (Minas Gerais, 2017). O Programa Minas Santa, principal iniciativa estadual para o turismo religioso, não inclui Romaria - MG entre os destinos prioritários, as rotas de fé estruturadas, ou os municípios contemplados com ações de qualificação e promoção (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019).

O Circuito Religioso de Estradas Reais (CRER), que integra destinos religiosos ao longo das antigas rotas coloniais, não menciona Romaria-MG, apesar de o município estar localizado em região historicamente conectada às rotas de abastecimento do período colonial (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021). O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027, que estabelece diretrizes estratégicas para o desenvolvimento de Minas Gerais, menciona o turismo religioso como eixo de desenvolvimento territorial, mas

não cita Romaria - MG entre os destinos com potencial turístico (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019–2023).

Os materiais de divulgação turística da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT-MG), incluindo guias, mapas, vídeos promocionais e campanhas de marketing, não apresentam Romaria - MG ou a Festa de Nossa Senhora da Abadia (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019–2023). O Observatório do Turismo de Minas Gerais, plataforma que reúne dados e indicadores sobre o turismo no estado, não disponibiliza informações específicas sobre Romaria - MG, sugerindo que o município não é monitorado sistematicamente como destino turístico (Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2023).

A análise dos Circuitos Turísticos certificados pelo estado revela que Romaria - MG não integra formalmente nenhum circuito turístico regional (Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2023b). O município está localizado no Triângulo Mineiro, região que conta com circuitos como o Circuito Turístico Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, mas Romaria não consta entre os municípios participantes (Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2023b). Esta não-participação em circuitos turísticos regionais limita o acesso de Romaria a recursos estaduais, programas de qualificação, e ações de promoção turística, reproduzindo um ciclo de invisibilidade e exclusão (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016).

A ausência de Romaria - MG nos documentos oficiais não é meramente simbólica, mas tem consequências práticas concretas. Municípios incluídos nos programas estaduais de turismo têm acesso a: (i) recursos financeiros do Fundo Estadual de Turismo para investimentos em infraestrutura, sinalização, e qualificação profissional; (ii) ações de marketing e promoção turística em feiras, eventos e campanhas estaduais; (iii) assistência técnica da SECULT-MG para planejamento e gestão do turismo; (iv) participação em rotas turísticas integradas que ampliam a visibilidade e o fluxo de visitantes; e (v) dados e indicadores do Observatório do Turismo que subsidiam o planejamento local (Minas Gerais, 2017).

A exclusão de Romaria - MG desses benefícios representa uma desvantagem competitiva significativa, limitando a capacidade do município de desenvolver seu potencial turístico e de capturar os benefícios socioeconômicos do turismo religioso (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2012). A não-inclusão também tem dimensão simbólica, sinalizando que Romaria não é reconhecida pelo estado como destino turístico relevante, o que pode afetar a autoestima local, a mobilização comunitária, e a capacidade de atrair investimentos privados (Valente, Dredge & Lohmann, 2015).

5.2. Comparação com Destinos Religiosos Contemplados

Para compreender os fatores que explicam a não-inclusão de Romaria-MG, é útil comparar o município com destinos religiosos contemplados nos programas estaduais. A Tabela 1 apresenta uma comparação entre Romaria - MG e quatro destinos religiosos incluídos no Programa Minas Santa: Congonhas, Conceição do Mato Dentro, Bom Jesus do Amparo, e Santa Luzia.

Tabela 1: Comparação entre Romaria - MG e Destinos Religiosos Contemplados no Programa Minas Santa

Característica	Romaria-MG	Congonhas	Conceição do Mato Dentro	Bom Jesus do Amparo	Santa Luzia
População (est. 2020)	~3.500 hab.	~52.000 hab.	~18.000 hab.	~4.500 hab.	~220.000 hab.

Região	Triângulo Mineiro	Central	Central	Central	Metropolitana BH
Principal atração religiosa	Festa N. Sra. Abadia	Santuário Bom Jesus	Jubileu N. Sra. Conceição	Festas tradicionais	Santuário N. Sra. Piedade
Fluxo turístico anual (estimado)	~50.000 visitantes	~1 milhão visitantes	~100.000 visitantes	~30.000 visitantes	~500.000 visitantes
Patrimônio UNESCO	Não	Sim (Santuário)	Não	Não	Não
Circuito Turístico	Não participa	Circuito Estrada Real	Circuito Estrada Real	Circuito Estrada Real	Circuito Metropolitano
Distância de Belo Horizonte	~550 km	~90 km	~170 km	~120 km	~30 km
Inclusão no Programa Minas Santa	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SECULT-MG, IBGE, e documentos municipais.

A comparação revela padrões interessantes. Congonhas, o destino religioso mais consolidado de Minas Gerais, tem vantagens evidentes: patrimônio reconhecido pela UNESCO, proximidade de Belo Horizonte, infraestrutura turística desenvolvida, e fluxo turístico massivo (UNESCO, 1985). A inclusão de Congonhas no Programa Minas Santa é esperada e justificada por critérios técnicos objetivos.

Conceição do Mato Dentro apresenta características mais próximas de Romaria - MG: município de porte médio, localizado no interior do estado, com festa religiosa tradicional que atrai dezenas de milhares de romeiros (Jácome, 2016). A principal diferença é a participação de Conceição do Mato Dentro no Circuito Turístico Estrada Real, que confere visibilidade e acesso a recursos estaduais (Jácome, 2016). A inclusão de Conceição do Mato Dentro no Programa Minas Santa sugere que a participação em circuitos turísticos regionais é um fator relevante para a seleção de destinos prioritários.

Bom Jesus do Amparo é particularmente interessante para comparação, pois tem porte populacional similar a Romaria - MG (~4.500 habitantes) e fluxo turístico estimado inferior (~30.000 visitantes anuais contra ~50.000 de Romaria) (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021). A inclusão de Bom Jesus do Amparo no CRER e no Programa Minas Santa, apesar de seu porte reduzido, sugere que fatores além do tamanho populacional e fluxo turístico influenciam a seleção de destinos. A localização de Bom Jesus do Amparo na região central de Minas Gerais, próxima a outros destinos consolidados da Estrada Real, e sua participação no Circuito Turístico Estrada Real, parecem ser fatores determinantes (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021).

Santa Luzia, localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte, tem vantagens de proximidade da capital e de integração à dinâmica metropolitana (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2020). O Santuário de Nossa Senhora da Piedade, localizado no alto da Serra da Piedade, é um dos principais destinos de turismo religioso de Minas Gerais, atraindo meio milhão de visitantes anualmente (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2020).

A comparação sugere que a não-inclusão de Romaria - MG não pode ser explicada exclusivamente por critérios técnicos como porte populacional ou fluxo turístico. Bom Jesus do Amparo, com características similares ou até menos favoráveis, é incluído nos programas estaduais. Fatores como localização geográfica, participação em circuitos turísticos regionais, proximidade de destinos consolidados, e articulação política parecem desempenhar papel relevante na seleção de destinos prioritários (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016).

5.3. Evidências da Invisibilidade nos Programas Estaduais

A invisibilidade de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso manifesta-se em múltiplas dimensões. Primeiro, a invisibilidade documental: Romaria não é mencionada em nenhum dos principais documentos de política estadual de turismo consultados, incluindo a Lei 22.765/2017, o Programa Minas Santa, o CRER, o PMDI 2016-2027, e os materiais de divulgação da SECULT-MG (Minas Gerais, 2017), (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019), (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021), (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019–2023), (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019–2023).

Segundo, a invisibilidade institucional: Romaria não participa de nenhum Circuito Turístico certificado pelo estado, não tem representação no Conselho Estadual de Turismo, e não é contemplada com ações de assistência técnica ou capacitação da SECULT-MG (Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2023b), (Minas Gerais, 2022). Esta invisibilidade institucional limita a capacidade do município de influenciar a formulação de políticas, de acessar recursos, e de articular parcerias regionais (Minas Gerais, 2022b).

Terceiro, a invisibilidade informacional: o Observatório do Turismo de Minas Gerais não disponibiliza dados específicos sobre Romaria - MG, como fluxo turístico, perfil de visitantes, impactos econômicos, ou infraestrutura turística (Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2023). A ausência de dados sistemáticos dificulta o planejamento local, a avaliação de potencialidades, e a construção de argumentos técnicos para reivindicar inclusão em programas estaduais (Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2022).

Quarto, a invisibilidade promocional: Romaria e a Festa de Nossa Senhora da Abadia não aparecem em guias turísticos oficiais, campanhas de marketing, vídeos promocionais, ou materiais de divulgação do turismo religioso mineiro (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2019–2023). Esta invisibilidade promocional limita o alcance da festa a públicos mais amplos, concentrando o fluxo turístico em romeiros tradicionais da região e dificultando a diversificação e ampliação do público (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, 2023).

Quinto, a invisibilidade financeira: Romaria não é contemplada com recursos do Fundo Estadual de Turismo, não recebe investimentos estaduais em infraestrutura turística, e não participa de programas de qualificação profissional financiados pelo estado (Minas Gerais, 2017). Esta invisibilidade financeira reproduz um ciclo de exclusão: sem recursos, o município não consegue desenvolver infraestrutura e qualificação; sem infraestrutura e qualificação, não é reconhecido como destino prioritário; sem reconhecimento, não acessa recursos (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2012).

A invisibilidade de Romaria - MG nos programas estaduais não é um fenômeno isolado, mas reflete padrões mais amplos de assimetrias territoriais nas políticas de turismo de Minas Gerais. Emmendoerfer et al. (2016) demonstraram que a política de Destinos Indutores

priorizou cinco municípios em detrimento de 440 Circuitos Turísticos, gerando desestabilização e conflitos (Emmedoerfer, Silva & Lima, 2016). Silva et al. (2012) identificaram que a política de Circuitos Turísticos, embora formalmente inclusiva, apresenta participação desigual, com municípios menores tendo menor capacidade de influenciar decisões e acessar recursos (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2012).

Santos et al. (2018) argumentam que a governança do turismo no Campo das Vertentes não garante desenvolvimento regional, devido à fragmentação institucional, baixa capacidade técnica de municípios menores, e ausência de liderança regional (Santos, Emmendoerfer & Silva, 2018). Soares et al. (2012) revelam que o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo em destinos indutores de Minas Gerais não estimulam efetivamente a participação social, com conselhos frequentemente dominados por atores governamentais e empresariais (Soares, Emmendoerfer & Monteiro, 2012).

Esses achados sugerem que a invisibilidade de Romaria - MG é parte de um padrão mais amplo de não-decisões e exclusões que afetam municípios menores, periféricos, e com menor capacidade de articulação política em Minas Gerais (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016). A próxima seção discute as implicações teóricas e práticas desses achados, articulando os conceitos de não-decisões, assimetrias territoriais, desenvolvimento local e relações federativas.

6. Discussão: Implicações Teóricas e Práticas

6.1. Não-Decisões e Assimetrias Territoriais

A ausência de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso de Minas Gerais constitui um caso exemplar de não-decisão, conforme conceituado por Bachrach e Baratz (Bachrach & Baratz, 1962), (Bachrach & Baratz, 1963). A não-inclusão de Romaria não resulta de uma decisão explícita de excluir o município, mas de processos institucionais que sistematicamente privilegiam certos destinos em detrimento de outros, operando através de mecanismos sutis de mobilização de viés, barreiras à participação, e construção de narrativas dominantes (Bachrach & Baratz, 1970), (Lukes, 2005).

A mobilização de viés manifesta-se nos critérios implícitos de seleção de destinos prioritários, que favorecem municípios com: (i) patrimônio reconhecido por instituições nacionais ou internacionais (como UNESCO); (ii) proximidade de centros urbanos consolidados; (iii) participação em circuitos turísticos regionais; (iv) infraestrutura turística desenvolvida; e (v) capacidade de articulação política (Bachrach & Baratz, 1970). Esses critérios, embora aparentemente técnicos e neutros, reproduzem assimetrias territoriais preexistentes, pois municípios que já têm vantagens (patrimônio reconhecido, infraestrutura, articulação política) são priorizados, enquanto municípios que mais necessitam de apoio para desenvolver seu potencial turístico permanecem excluídos (Lukes, 2005).

As barreiras à participação operam através da não-participação de Romaria em Circuitos Turísticos regionais, da ausência de representação no Conselho Estadual de Turismo, e da limitada capacidade técnica e financeira do município para elaborar projetos, captar recursos, e articular parcerias (Pimentel, Carvalho & Bifano, 2019). Pimentel et al. demonstraram que a formalidade institucional não garante participação efetiva, com conselhos e instâncias participativas frequentemente dominados por atores com maior capacidade de mobilização (Pimentel, Carvalho & Bifano, 2019). No caso de Romaria, a ausência de

estruturas formais de participação (como circuitos turísticos) limita ainda mais a capacidade de influenciar a agenda estadual (Santos, Emmendoerfer & Silva, 2018).

A construção de narrativas dominantes sobre turismo religioso em Minas Gerais privilegia destinos associados ao barroco colonial, ao patrimônio histórico-artístico, e às Estradas Reais (Fazito, Scott & Russell, 2016). Romaria, localizada no Triângulo Mineiro e associada a uma devoção popular mariana, não se enquadra facilmente nessas narrativas dominantes, permanecendo invisível nos discursos oficiais sobre turismo religioso mineiro (Dias, Soares & Perinotto, 2022). Fazito et al. (2016) argumentam que as políticas de turismo no Brasil são moldadas por narrativas dominantes sobre desenvolvimento econômico, competitividade e inserção internacional, frequentemente negligenciando dimensões sociais, culturais e territoriais (Fazito, Scott & Russell, 2016). No caso de Romaria, a não-adequação às narrativas dominantes contribui para sua invisibilidade (Fazito, Scott & Russell, 2016).

As assimetrias territoriais reveladas pela não-inclusão de Romaria refletem padrões mais amplos de desigualdades regionais em Minas Gerais. O Triângulo Mineiro, apesar de sua importância econômica (especialmente no agronegócio), é historicamente periférico nas políticas culturais e turísticas do estado, que tendem a concentrar-se na região central (Belo Horizonte, Ouro Preto, Congonhas, Tiradentes) e no sul de Minas (Minas Gerais, 2016). Esta concentração reproduz e aprofunda desigualdades territoriais, limitando as oportunidades de desenvolvimento de regiões periféricas (Santos, Emmendoerfer & Silva, 2018).

Emmendoerfer et al. (2016) argumentam que problemas de intergovernabilidade, como coordenação e planejamento inadequados, contribuem para assimetrias territoriais nas políticas de turismo (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016). No caso de Romaria, a ausência de coordenação entre níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre setores (turismo, cultura, desenvolvimento econômico) limita a capacidade de construir estratégias integradas de desenvolvimento turístico (Emmendoerfer, Silva & Lima, 2016).

6.2. Consequências para Desenvolvimento Local e Turismo Sustentável

A não-inclusão de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso tem consequências significativas para o desenvolvimento local e a sustentabilidade do turismo no município. Primeiro, a exclusão limita o acesso a recursos financeiros para investimentos em infraestrutura turística, como sinalização, centros de atendimento ao turista, qualificação de espaços públicos, e melhoria de acessibilidade (Oliveira, Pereira & Souza, 2024). Sem esses investimentos, Romaria enfrenta dificuldades para oferecer experiências turísticas de qualidade, limitando sua capacidade de atrair e reter visitantes (Maio, 2004).

Segundo, a invisibilidade promocional limita o alcance da Festa de Nossa Senhora da Abadia a públicos mais amplos, concentrando o fluxo turístico em romeiros tradicionais da região (Dias, Soares & Perinotto, 2022). A diversificação de públicos é fundamental para a sustentabilidade econômica do turismo religioso, pois reduz a dependência de um único segmento e amplia as oportunidades de geração de renda (Oliveira, Pereira & Souza, 2024). A não-inclusão em rotas turísticas integradas também limita a possibilidade de Romaria capturar fluxos turísticos de destinos próximos ou de circuitos regionais (Circuito Religioso de Estradas Reais, 2021).

Terceiro, a ausência de assistência técnica e capacitação profissional limita a capacidade local de planejar e gerir o turismo de forma sustentável (Emmendoerfer, Ashton & Emmendoerfer, 2023). Maio argumenta que o desenvolvimento local sustentável através do

turismo religioso requer participação comunitária, distribuição equitativa de benefícios, preservação do patrimônio cultural, e minimização de impactos negativos (Maio, 2004). Sem apoio técnico, municípios menores como Romaria enfrentam dificuldades para implementar essas práticas (Maio, 2004).

Quarto, a não-inclusão tem impactos simbólicos sobre a autoestima local e a mobilização comunitária (Valente, Dredge & Lohmann, 2015). O reconhecimento oficial como destino turístico relevante pode fortalecer a identidade cultural local, estimular o orgulho comunitário, e mobilizar atores locais para investir no desenvolvimento turístico (Santos, Emmendoerfer & Silva, 2018). A invisibilidade, por outro lado, pode gerar desânimo, desmobilização, e percepção de marginalização (Pimentel, Carvalho & Bifano, 2019).

Oliveira et al. (2024) alertam para os riscos de dependência excessiva do turismo religioso, que pode tornar municípios vulneráveis a choques externos. No caso de Romaria, a não-inclusão em programas estaduais limita as oportunidades de diversificação econômica através do turismo, mantendo o município dependente de atividades tradicionais como agricultura e pecuária (Oliveira, Pereira & Souza, 2024). A inclusão em políticas estaduais poderia abrir oportunidades para desenvolvimento de serviços turísticos, artesanato, gastronomia, e outras atividades complementares (Maio, 2004).

Jácome (2016), ao analisar o Jubileu de Conceição do Mato Dentro, identifica tensões dialéticas entre turismo religioso e outras atividades econômicas, evidenciando que o desenvolvimento territorial sustentável requer gestão de conflitos e construção de consensos (Jácome, 2016). No caso de Romaria, a ausência de políticas públicas integradas limita a capacidade de gerir potenciais conflitos entre turismo, agricultura, e outras atividades, comprometendo a sustentabilidade territorial (Jácome, 2016).

6.3. Justiça Territorial e Inclusão Produtiva

A não-inclusão de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso suscita questões fundamentais de justiça territorial e equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. Justiça territorial refere-se à distribuição equitativa de recursos, oportunidades e benefícios entre diferentes territórios, reconhecendo que desigualdades espaciais são também desigualdades sociais (Harvey, 2009). A concentração de investimentos e políticas públicas em destinos já consolidados reproduz e aprofunda desigualdades territoriais, limitando as oportunidades de desenvolvimento de regiões periféricas (Santos, 2006).

A Lei Estadual 22.765/2017 estabelece como princípios da política estadual de turismo a descentralização, a regionalização, e a inclusão produtiva (Minas Gerais, 2017). A não-inclusão de Romaria contradiz esses princípios, evidenciando uma lacuna entre os objetivos formais da política e sua implementação efetiva (Minas Gerais, 2017). A descentralização e regionalização requerem não apenas estruturas formais (como circuitos turísticos), mas também mecanismos efetivos de redistribuição de recursos e oportunidades (Arretche, 2004).

A inclusão produtiva, outro princípio da política estadual, refere-se à capacidade de políticas públicas de promover a participação de comunidades locais, especialmente grupos vulneráveis, nas atividades turísticas e na captura de benefícios econômicos (Vieira, Santos & Silva, 2023). No caso de Romaria, a não-inclusão em programas estaduais limita as oportunidades de inclusão produtiva, pois sem investimentos em infraestrutura, qualificação

profissional, e promoção turística, as comunidades locais têm dificuldades para desenvolver empreendimentos turísticos e capturar benefícios econômicos (Maio, 2004).

Soares et al. (2012) analisam o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo em destinos indutores de Minas Gerais, questionando se esses instrumentos estimulam a participação social em prol do desenvolvimento turístico. Os achados revelam que a participação social efetiva permanece limitada, com conselhos frequentemente dominados por atores governamentais e empresariais. No caso de Romaria, a ausência de estruturas formais de participação (como conselhos municipais de turismo articulados a circuitos regionais) limita ainda mais a capacidade de inclusão produtiva (Soares, Emmendoerfer & Monteiro, 2012).

A justiça territorial também envolve o reconhecimento da diversidade cultural e territorial (Santos, 2000). Minas Gerais é um estado marcado por profunda diversidade regional, com diferentes identidades culturais, práticas religiosas, e vocações turísticas (Minas Gerais, 2016). A concentração de políticas de turismo religioso em destinos associados ao barroco colonial e às Estradas Reais negligencia outras manifestações de religiosidade popular, como as festas marianas do Triângulo Mineiro (Dias, 2022). O reconhecimento e valorização dessa diversidade são fundamentais para políticas de turismo territorialmente justas e culturalmente sustentáveis (Fazito, Scott e Russell, 2016).

6.4. Relações Federativas e Poder Local

A não-inclusão de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso evidencia desafios mais amplos das relações federativas e do poder local no Brasil. O federalismo brasileiro, caracterizado por competências concorrentes e sobrepostas entre União, Estados e Municípios, requer coordenação e cooperação intergovernamental para a efetividade de políticas públicas (Arretche, 2004). Contudo, a literatura tem documentado problemas recorrentes de coordenação federativa nas políticas de turismo (Emmedoerfer, Silva & Lima, 2016).

Emmedoerfer et al. (2016) demonstraram que a política nacional de Destinos Indutores gerou problemas de intergovernabilidade em Minas Gerais, desestabilizando a política estadual de Circuitos Turísticos e criando conflitos entre prioridades federais e estaduais. Os autores argumentam que a interferência de governos superiores em questões subnacionais, sem adequada coordenação, pode comprometer a efetividade das políticas e gerar assimetrias territoriais (Emmedoerfer, Silva & Lima, 2016).

No caso de Romaria, a ausência de coordenação entre níveis de governo limita a capacidade de construir estratégias integradas de desenvolvimento turístico. O município não participa de programas federais de turismo religioso, não é contemplado em programas estaduais, e tem capacidade limitada de desenvolver políticas municipais autônomas devido a restrições financeiras e técnicas (Abrucio, 2005). Esta tripla exclusão (federal, estadual e municipal) reproduz um ciclo de marginalização que é difícil de romper sem intervenções deliberadas de inclusão (Silva, Emmendoerfer & Gava, 2012).

O poder local, entendido como a capacidade de atores locais de influenciar decisões, mobilizar recursos, e construir coalizões, é fundamental para a inclusão de municípios em políticas estaduais e federais (Valente, Dredge & Lohmann, 2015). Santos et al. argumentam que a governança territorial efetiva requer não apenas estruturas formais, mas também capital social, confiança entre atores, e capacidade de construir visões compartilhadas de

desenvolvimento (Santos, Emmedoerfer & Silva, 2018). No caso de Romaria, a limitada capacidade de articulação política, a ausência de lideranças regionais fortes, e a não-participação em redes e circuitos turísticos limitam o poder local e a capacidade de influenciar a agenda estadual (Santos, Emmedoerfer & Silva, 2018).

Valente et al. (2015) destacam a importância da liderança e governança regional para o sucesso de destinos turísticos, especialmente em contextos de fragmentação institucional e recursos limitados. No Triângulo Mineiro, a ausência de uma governança regional forte para o turismo, a fragmentação entre municípios, e a falta de articulação com o governo estadual limitam a capacidade de destinos como Romaria de acessar recursos e programas (Fuini & Matos, 2019).

Gomes et al. (2007) analisam as influências das políticas públicas de turismo nas transações entre agentes, demonstrando que políticas públicas podem reduzir custos de transação e facilitar a cooperação, mas também podem gerar incertezas e conflitos quando mal coordenadas (Gomes, Silva & Lopes, 2007). No caso de Romaria, a ausência de políticas públicas claras e coordenadas gera incertezas para investidores privados, limita a cooperação entre atores locais, e dificulta a construção de estratégias coletivas de desenvolvimento turístico (Gomes, Silva & Lopes, 2007).

A análise das relações federativas e do poder local sugere que a inclusão de Romaria - MG em programas estaduais de turismo religioso requer não apenas mudanças nas políticas estaduais, mas também fortalecimento da capacidade local de articulação, participação em redes regionais, e construção de coalizões políticas (Valente, Dredge & Lohmann, 2015). A próxima seção sintetiza os principais achados do estudo, discute contribuições teóricas e empíricas, reconhece limitações, e propõe uma agenda de pesquisa futura.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a ausência de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso de Minas Gerais, investigando os mecanismos de não-decisão e invisibilidade que mantêm o município fora da agenda oficial. A partir de uma análise documental sistemática da Lei Estadual 22.765/2017, do Programa Minas Santa, do Circuito Religioso de Estradas Reais, e de outros instrumentos de política estadual, demonstramos que Romaria permanece invisível em todas as dimensões: documental, institucional, informacional, promocional e financeira.

A comparação com destinos religiosos contemplados nos programas estaduais revelou que a não-inclusão de Romaria não pode ser explicada exclusivamente por critérios técnicos como porte populacional ou fluxo turístico. Bom Jesus do Amparo, com características similares ou até menos favoráveis, é incluído nos programas estaduais, sugerindo que fatores como localização geográfica, participação em circuitos turísticos regionais, proximidade de destinos consolidados, e articulação política desempenham papel relevante na seleção de destinos prioritários.

A análise teórica, fundamentada nos conceitos de agenda-setting de Kingdon e Capella, e de não-decisões de Bachrach e Baratz, permitiu compreender a não-inclusão de Romaria como resultado de processos políticos e institucionais que sistematicamente privilegiam certos destinos em detrimento de outros. A mobilização de viés, as barreiras à participação, e a construção de narrativas dominantes operam como mecanismos sutis de exclusão, reproduzindo assimetrias territoriais preexistentes.

As implicações teóricas deste estudo contribuem para a literatura sobre formação de agenda pública e não-decisões em políticas públicas, campos ainda pouco explorados no contexto do turismo religioso brasileiro. Ao aplicar esses conceitos ao caso de Romaria-MG, o artigo oferece uma lente analítica inovadora para compreender assimetrias territoriais em políticas de turismo em contextos federativos. A pesquisa também contribui para a literatura sobre turismo religioso e desenvolvimento territorial sustentável, evidenciando que a exclusão de destinos com potencial turístico reconhecido representa não apenas uma lacuna técnica, mas uma questão de justiça territorial e equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

As implicações práticas apontam para a necessidade de repensar os critérios de seleção de destinos prioritários em políticas públicas de turismo, tornando-os mais explícitos, transparentes e territorialmente justos. A descentralização e regionalização, princípios formais da política estadual de turismo de Minas Gerais, requerem não apenas estruturas formais (como circuitos turísticos), mas também mecanismos efetivos de redistribuição de recursos e oportunidades. A inclusão produtiva, outro princípio da política estadual, demanda investimentos em infraestrutura, qualificação profissional, e assistência técnica para municípios menores e periféricos.

O estudo também evidencia a importância da coordenação federativa e do fortalecimento do poder local para a efetividade de políticas de turismo. A ausência de coordenação entre níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre setores (turismo, cultura, desenvolvimento econômico) limita a capacidade de construir estratégias integradas de desenvolvimento turístico. O fortalecimento da capacidade local de articulação, a participação em redes regionais, e a construção de coalizões políticas são fundamentais para que municípios como Romaria possam influenciar a agenda estadual e acessar recursos e programas.

É importante reconhecer as limitações deste estudo. Primeiro, a pesquisa baseia-se exclusivamente em documentos oficiais e literatura acadêmica, não incluindo entrevistas com gestores públicos, lideranças locais ou atores envolvidos na formulação de políticas. Embora a análise documental seja robusta para identificar padrões de inclusão e exclusão, entrevistas poderiam oferecer insights adicionais sobre os processos políticos subjacentes, as motivações dos atores, e as dinâmicas de poder que explicam a não-inclusão de Romaria.

Segundo, a ausência de dados quantitativos sobre fluxo turístico, impactos econômicos e capacidade de carga de Romaria - MG limita a possibilidade de comparações mais precisas com outros destinos. Estudos futuros poderiam realizar levantamentos de campo para coletar dados primários sobre o perfil de visitantes, gastos turísticos, empregos gerados, e impactos socioambientais da Festa de Nossa Senhora da Abadia.

Terceiro, o estudo foca especificamente em Romaria - MG, não permitindo generalizações sobre outros municípios potencialmente excluídos das políticas estaduais. Pesquisas futuras poderiam ampliar o escopo da análise, investigando padrões de inclusão e exclusão em um conjunto mais amplo de municípios com potencial turístico religioso em Minas Gerais.

Quarto, a análise concentra-se na dimensão estadual das políticas de turismo, não explorando em profundidade as políticas federais e municipais. Estudos futuros poderiam investigar as interações entre os três níveis de governo, analisando como políticas federais e

municipais influenciam ou são influenciadas pela não-inclusão de Romaria em programas estaduais.

A agenda de pesquisa futura inclui: (i) estudos de caso comparativos de múltiplos municípios excluídos de políticas estaduais de turismo, buscando identificar padrões mais amplos de não-decisões e assimetrias territoriais; (ii) análises de redes de atores envolvidos na formulação de políticas de turismo em Minas Gerais, investigando como relações de poder, coalizões e conflitos influenciam a seleção de destinos prioritários; (iii) avaliações de impacto de programas estaduais de turismo religioso, comparando destinos incluídos e excluídos em termos de desenvolvimento socioeconômico, sustentabilidade, e inclusão produtiva; (iv) estudos sobre mecanismos de inclusão e empoderamento de municípios menores em políticas de turismo, identificando boas práticas e estratégias efetivas de fortalecimento do poder local; e (v) análises da dimensão cultural e simbólica do turismo religioso, investigando como narrativas dominantes sobre patrimônio e identidade influenciam a visibilidade e reconhecimento de diferentes manifestações de religiosidade popular.

Em conclusão, a não-inclusão de Romaria - MG nos programas estaduais de turismo religioso de Minas Gerais representa não apenas uma lacuna técnica ou administrativa, mas uma questão política de justiça territorial, equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e reconhecimento da diversidade cultural e religiosa do estado. Compreender os mecanismos de não-decisão e invisibilidade que produzem essa exclusão é fundamental para a formulação de políticas de turismo mais inclusivas, transparentes e territorialmente justas. A inclusão de Romaria e de outros destinos invisibilizados não é apenas uma questão de eficiência ou competitividade turística, mas uma questão de democracia, participação e direito ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26.
- Bachrach, P.; Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952.
- Bachrach, P.; Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642.
- Bachrach, P.; Baratz, M. S. (1970). *Power and poverty: Theory and practice*. New York: Oxford University Press.
- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal.
- Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 61, p. 25-52, 2006.
- Capella, A. C. N. (2018). *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP.
- Capella, A. C. N.; Brasil, F. G. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 101, p. 57-76.

- Capella, A. C. N.; Soares, A. G.; Brasil, F. G. (2014) Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 5, p. 1041-1067.
- Cellard, A. (2008). A análise documental. In: Poupart, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes. p. 295-316.
- Circuito Religioso de Estradas Reais. (2021). Roteiro de Fé: Destinos e Atrativos. Belo Horizonte: CRER.
- Cobb, R. W.; Elder, C. D. (1972). Participation in American politics: The dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W.; Ross, J. K.; Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-138.
- Cruz, R. C. A. (2000). Política de turismo e território. São Paulo: Contexto.
- Dias, R. H. L.; Soares, E. B. S.; Perinotto, A. R. C. (2022). Sincretismo religioso e turismo cultural. *Revista de Turismo Contemporâneo*, v. 10, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.21680/2357-8211.2022v10n1id26315>
- Dias, R. H. L.; Soares, E. B. S.; Perinotto, A. R. C. (2022). Sincretismo religioso e turismo cultural. *Revista de Turismo Contemporâneo*, v. 10, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.21680/2357-8211.2022v10n1id26315>
- Documentos municipais de Romaria - MG sobre a Festa de Nossa Senhora da Abadia (fontes locais consultadas).
- Emmendoerfer, M. L.; Silva, F. C.; Lima, A. A. (2016) Destinos indutores e desenvolvimento turístico regional: um problema de intergovernabilidade? PASOS *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 14, n. 4, p. 863-877. <https://doi.org/10.25145/J.PASOS.2016.14.048>
- Emmendoerfer, M. L.; Ashton, M. S. G.; Emmendoerfer, L. R. (2023). Governança pública local e planejamento sustentável: um estudo em um destino turístico da gastronomia. *GeSec*, v. 14, n. 2. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i2.1728>
- Fazito, M.; Scott, M.; Russell, P. (2016). The dynamics of tourism discourses and policy in Brazil. *Annals of Tourism Research*, v. 57, p. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.ANNALS.2015.11.013>
- Fuini, L. L.; Matos, F. L. (2019). Governança territorial e desenvolvimento: um estudo do circuito das águas paulista e arranjo/circuito das malhas do sul de minas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 1.
- Gomes, B. M. A.; Silva, J. D. G.; Lopes, H. E. G. (2006). A Ação Coletiva em Regiões Turísticas: um estudo dos circuitos turísticos de Minas Gerais. *Revista Turismo Visão e Ação*, v. 8, n. 2, p. 323-330. DOI: <https://doi.org/10.14210/RTVA.V8N2.P323-330>
- Gomes, B. M. A.; Silva, J. D. G.; Lopes, H. E. G. (2007). Influências das Políticas Públicas de Turismo nas Transações entre os Agentes: uma análise sob a ótica da ECT. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 1, n. 2, p. 48-68. DOI: <https://doi.org/10.7784/RBTUR.V1I2.87>
- Harvey, D. (2009). Social justice and the city. Athens: University of Georgia Press.
- Jácome, M. G. (2016). Turismo religioso: o caso dialético do Jubileu de Conceição do Mato Dentro (Minas Gerais/Brasil) e da Mineração na região.
- Kingdon, J. W. (1984) Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1995) A model of agenda-setting, with applications. *Law Review of Michigan State University Detroit College of Law*, v. 2, p. 331-337.

- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Longman.
- Kingdon, J. W. (2006). Como chega a hora de uma ideia? In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP. v. 1, p. 219-224.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view*. 2. ed. London: Palgrave Macmillan.
- Maio, A. M. (2004). Turismo religioso e desenvolvimento local. *Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Linguística, Letras e Artes*, v. 12, n. 1.
DOI: <https://doi.org/10.5212/PUBL.HUMANAS.V12I1.503>
- Minas Gerais. (2016). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027*. Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais.
- Minas Gerais. (2017). Lei nº 22.765, de 29 de dezembro de 2017. Institui a Política Estadual de Turismo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
- Minas Gerais. (2022). *Conselho Estadual de Turismo: Composição e Atribuições*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Ministério do Turismo. (2013). *Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes*. Brasília: MTur.
- Ministério do Turismo. (2018a). *Plano Nacional de Turismo 2018-2022*. Brasília: MTur.
- Ministério do Turismo. (2018b). *Plano Nacional de Turismo 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil*. Brasília: MTur.
- Ministério do Turismo. (2020) *Estudo da Demanda Turística Internacional 2018-2019*. Brasília: MTur.
- Mintrom, M.; Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 4, p. 649-667.
- Observatório do Turismo de Minas Gerais. (2022). *Metodologia de Coleta e Análise de Dados*. Belo Horizonte: Observatório do Turismo.
- Observatório do Turismo de Minas Gerais. (2023). *Circuitos Turísticos Certificados*. Belo Horizonte: Observatório do Turismo.
- Observatório do Turismo de Minas Gerais (2023b). *Dados e Indicadores de Turismo*. Belo Horizonte: Observatório do Turismo, 2023.
- Oliveira, M. A. S.; Pereira, R. S.; Souza, L. H. (2024). Caminhos para cidades que têm turismo religioso como base da economia. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 13, n. 2.
DOI: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-341-2024>
- Pimentel, T. D.; Carvalho, F. C. C.; Bifano, A. C. S. (2019). Entre a Formalidade e a Efetividade: A Dinâmica da Participação Social no Ciclo Político de um Conselho Gestor de Turismo em Juiz de Fora/MG.
- Pimentel, T. D.; Carvalho, F. C. C.; Bifano, A. C. S. (2019). Avaliação política da política de estado de turismo de Minas Gerais. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, v. 13, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.17648/RAOIT.V13N1.5192>
- Rinschede, G. (1992). Forms of religious tourism. *Annals of Tourism Research*, v. 19, n. 1, p. 51-67.
- Santos, M. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- Santos, M. (2006). *A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: EDUSP.

- Santos, G. E. O.; Emmendoerfer, M. L.; Silva, F. C. (2018). Governança do Turismo no Campo das Vertentes (MG): garantia de desenvolvimento regional? *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 12, n. 2, p. 94-121. <https://doi.org/10.7784/RBTUR.V12I2.1415>
- Sartori, A. (2022). A governança do turismo religioso na pandemia da Covid-19. *Revista de Turismo Contemporâneo*, v. 10, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.21680/2357-8211.2022v10n1id25956>
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (2018). *Programa Mais Turistas em Minas Gerais*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. (2018). *Circuitos Turísticos de Minas Gerais: Conceitos e Diretrizes*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. (2019). *Programa Minas Santa: Diretrizes e Ações*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. (2019–2023). *Materiais de Divulgação Turística*. Belo Horizonte: SECULT-MG, 2019-2023.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. (2020). *Turismo Religioso em Minas Gerais: Potencialidades e Desafios*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (2020). *Santuário de Nossa Senhora da Piedade: Guia do Visitante*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. (2022). *Mapa dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. (2023). *Campanhas de Marketing Turístico 2019-2023*. Belo Horizonte: SECULT-MG.
- Silva, F. C. (2011). Análise da política de circuitos turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva de Policy Cycle (Ciclo Político).
- Silva, F. C. (2018). Governança do Turismo no Campo das Vertentes (MG): garantia de desenvolvimento regional? *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 12, n. 2, p. 94-121. DOI: <https://doi.org/10.7784/RBTUR.V12I2.1415>
- Silva, F. C.; Emmendoerfer, M. L.; Gava, R. (2012). A Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais: Uma Avaliação baseada na Percepção de Agentes Estratégicos. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 10, n. 3, p. 437-448. DOI: <https://doi.org/10.25145/J.PASOS.2012.10.042>
- Silva, A. C. M.; Emmendoerfer, M. L.; Gava, R. (2022). A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 6, n. 3. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.59740>
- Soares, E. B. S.; Emmendoerfer, M. L.; Monteiro, L. A. A. (2012). ICMS Turístico e Conselhos Municipais de Turismo: Um Estímulo à Participação Social em Prol do Desenvolvimento Turístico em Destinos Indutores de Minas Gerais? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 61. DOI: <https://doi.org/10.12660/CGPC.V17N61.4781>
- Soares, E. B. S.; Emmendoerfer, M. L.; Silva, F. C. (2011). Por um turismo sustentável? Uma análise à luz das abordagens de desenvolvimento no planejamento público do turismo em Minas Gerais (2007-2010).
- Unesco. (1985). Sanctuary of Bom Jesus do Congonhas. World Heritage List.



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Valente, F.; Dredge, D.; Lohmann, G. (2015). Leadership and governance in regional tourism. *Journal of Destination Marketing and Management*, v. 4, n. 2, p. 127-136.

DOI: <https://doi.org/10.1016/J.JDMM.2015.03.005>

Vieira, E. P.; Santos, M. J.; Silva, A. L. (2023). Políticas de turismo e economia criativa para o desenvolvimento sustentável: análise da participação do poder público. *Brazilian Creative Industries Journal*, v. 3, n. 2. DOI: <https://doi.org/10.25112/bcij.v3i2.3525>

Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press. p. 65-92.