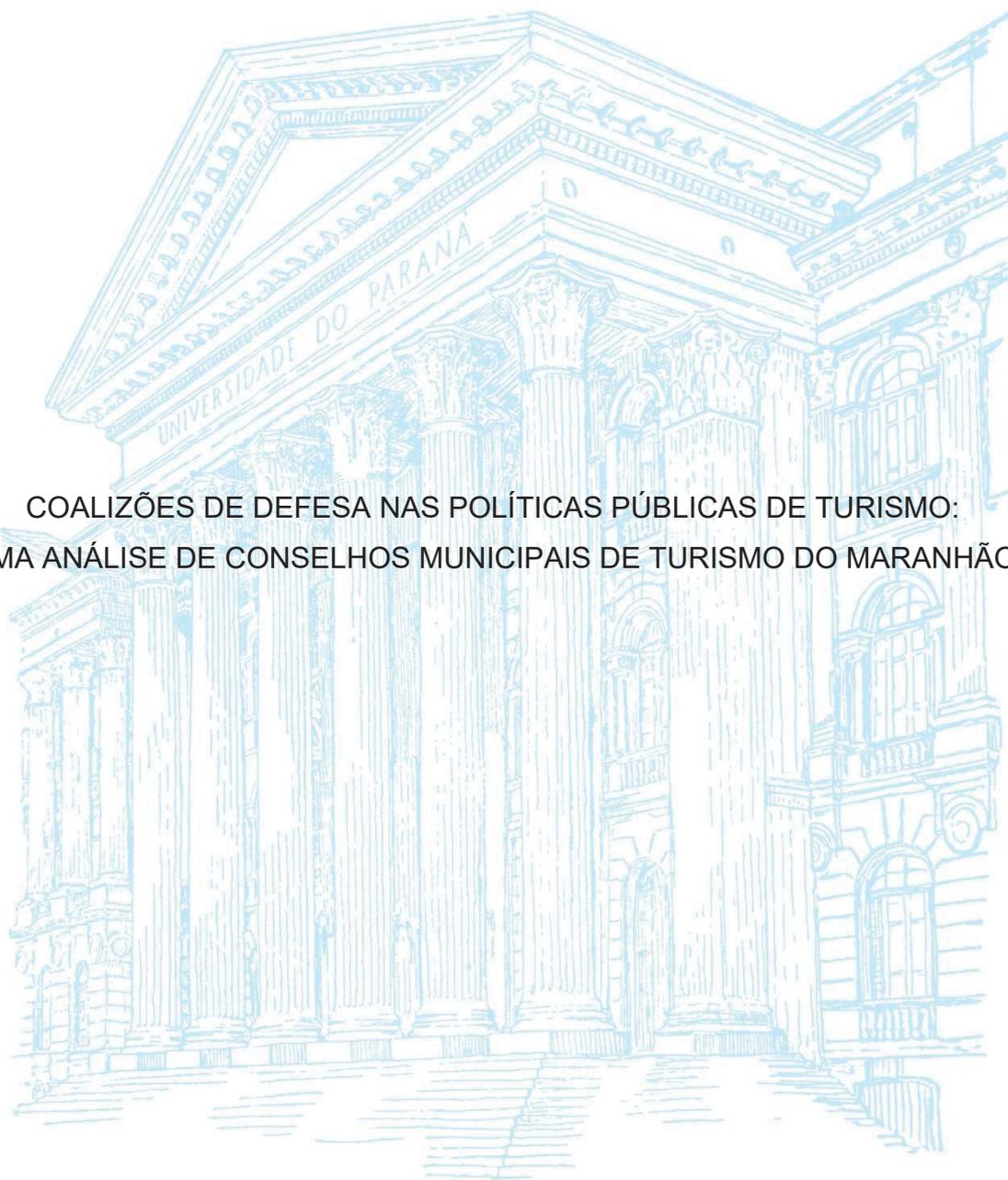


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ÂNGELA ROBERTA LUCAS LEITE

COALIZÕES DE DEFESA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO:
UMA ANÁLISE DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO DO MARANHÃO



Curitiba

2025

ÂNGELA ROBERTA LUCAS LEITE

COALIZÕES DE DEFESA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO:
UMA ANÁLISE DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO DO MARANHÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção de título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes
Coorientador: Prof. Dr. Saulo Ribeiro dos Santos

Curitiba

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Leite, Angela Roberta Lucas

Coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo: uma análise de
Conselhos Municipais de Turismo do Maranhão. - 2025.

1 recurso on-line: PDF.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas.

Orientador: Bruno Martins Augusto Gomes.

Coorientador: Saulo Ribeiro dos Santos

1. Políticas Públicas. 2. Turismo. 3. Maranhão. 4. São Luiz (MA). 5.
Barreirinhas (MA) I. Gomes, Bruno Martins Augusto. II. Santos, Saulo
Ribeiro dos. III. Universidade Federal do Paraná. Setor de
Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas. IV. Título.

Bibliotecária: Livia Rezende Ladeira – CRB-9/2199

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTORA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia vinte e sete de fevereiro de dois mil e vinte e cinco às 09:00 horas, na sala Virtual, UFPR, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **ANGELA ROBERTA LUCAS LEITE**, intitulada: **COALIZÕES DE DEFESA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: UMA ANÁLISE DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO DO MARANHÃO**, sob orientação do Prof. Dr. BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), DORES CRISTINA GRECHI, FÁBIA TRENTIN, VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO, ROBERTO EDUARDO BUENO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela **APROVAÇÃO**. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutora está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 27 de Fevereiro de 2025.

Assinatura Eletrônica

28/02/2025 13:54:41.0

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

10/03/2025 16:08:03.0

DORES CRISTINA GRECHI

Avaliador Externo

Assinatura Eletrônica

12/03/2025 12:50:41.0

FÁBIA TRENTIN

Avaliador Externo

Assinatura Eletrônica

12/03/2025 15:18:25.0

VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO

Avaliador Externo

Assinatura Eletrônica

11/03/2025 14:58:38.0

ROBERTO EDUARDO BUENO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **ANGELA ROBERTA LUCAS LEITE**, intitulada: **COALIZÕES DE DEFESA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: UMA ANÁLISE DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO DO MARANHÃO**, sob orientação do Prof. Dr. BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Fevereiro de 2025.

Assinatura Eletrônica

28/02/2025 13:54:41.0

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

10/03/2025 16:08:03.0

DORES CRISTINA GRECHI

Avaliador Externo

Assinatura Eletrônica

12/03/2025 12:50:41.0

FÁBIA TRENTIN

Avaliador Externo

Assinatura Eletrônica

12/03/2025 15:18:25.0

VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO

Avaliador Externo

Assinatura Eletrônica

11/03/2025 14:58:38.0

ROBERTO EDUARDO BUENO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

*Dedico esse trabalho aos amores da
minha vida, que sempre estiveram comigo
durante esta jornada*

AGRADECIMENTOS

Dedico esse trabalho a todos que sonharam comigo e confiaram em mim durante esses quatro anos, em especial, àquelas que estiveram presentes, direta e indiretamente e a quem são justas de algumas palavras de reconhecimento e gratidão.

Ao meu orientador, Bruno Gomes, que dedicou seu tempo e conhecimento para ajudar uma orientanda a descobrir o seu caminho. Obrigada por acreditar no meu potencial e não desistir do meu sonho, mesmo que muitas vezes nem eu mesma acreditasse. Sua orientação possibilitou construir além dessa tese, uma pessoa melhor, na qual levará seus ensinamentos por onde passar. Minha eterna gratidão pela compreensão, amizade e dedicação.

Aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFPR pelo aprendizado e convivência. Em especial, as minhas amigas Erika e Juliana, que somaram comigo as angústias, conquistas e realizações. Obrigada pelo estímulo e parceria de sempre.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFPR pelos ensinamentos, que despertaram em mim, o pensamento de continuidade acadêmica e profissional. Saibam que serão 'referências' por onde eu passar. Agradeço também aos professores que compuseram a banca de qualificação e de defesa. Com seus retoques magistrais depositaram neste trabalho primorosas contribuições que servirão de base para futuras pesquisas e futuros pesquisadores.

À CAPES, pelos quatro anos de apoio financeiro. Agradeço a confiança no meu trabalho.

Aos integrantes dos Conselhos de Turismo de Barreirinhas e São Luís, agradeço a contribuição tão valiosa do tempo e conhecimento. Vocês foram peças fundamentais na coleta dos dados. Sou grata por compartilharem suas vivências e experiências.

À minha amada mãe, Francisca, pelo amor incondicional, minha fonte de inspiração e a quem dedico cada linha desse trabalho. Obrigada mãe, por ser meu exemplo de vida, pela generosidade, por me encorajar e por acreditar na minha capacidade sempre. Amo você incondicionalmente.

Às minhas filhas, Júlia e Alicia, as preciosidades da minha vida. Sempre serei grata a Deus por ter vocês ao meu lado em todos os momentos. Obrigada por me ajudarem e me encorajarem, pois nada faria sentido sem vocês ao meu lado.

Ao meu sobrinho-filho, Gabriel, que, muitas vezes, esteve presente nesse percurso e sempre me motivou a buscar esse sonho. Obrigada filho por tudo!

Aos meus amigos, que mesmo com o distanciamento por conta dos estudos, entenderam e estiveram do meu lado. Em especial, agradeço o meu grande amigo Saulo Ribeiro pelas palavras de conforto e de aprendizado. Meu amigo, meu coorientador, minha dupla nas pesquisas, sobretudo, um irmão que a vida que deu.

Agradeço também a minha segunda família, que me acolheu em Curitiba e que abriu as portas e corações, em especial a D. Graça, minha mãe do coração. Obrigada pela ajuda às mudanças que aconteceram repentinamente na minha vida.

Por fim, não posso deixar de agradecer ao todo poderoso, que nos guia nesta jornada que chamamos de vida. Minha eterna gratidão ao Deus supremo, pela coragem, determinação e resiliência. Sou uma pessoa abençoada por sempre ter em meu caminho as pessoas certas, na hora certa!

A todos os citados, e não mencionados aqui, acreditem em seus sonhos e que eles são possíveis quando se sonha junto. Hoje tenho a clareza que os desígnios de Deus nos levam a mover montanhas e que o conhecimento é a ponte para transformar sonhos em realidade. Meu verdadeiro e profundo muito obrigada!

A vida sem desafios não vale a pena ser vivida
Sócrates

RESUMO

Destaca-se a carência de estudos sobre coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo, principalmente quando relacionados a temas que abordam as coalizões de defesa em instituições de democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas. A escolha dos conselhos municipais de turismo de São Luís e Barreirinhas se deu por serem categorizados em A e B (a partir da Lei nº 14.978 / 2024 passaram a ser denominados municípios turísticos), importantes para o turismo do Maranhão e Brasil, como também por serem conselhos com mais de 10 anos de fundação, onde atuam grupos formados por atores governamentais e não não-governamentais que defendem seus interesses e que podem impactar nas decisões políticas. Propõe-se analisar, a partir da abordagem institucionalista, a formação de coalizões de defesa dos atores políticos nos Conselhos Municipais de Turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, Maranhão, e suas influências no processo político nos últimos dez anos (2013 a 2023). Para atingir tal objetivo, buscou-se: elaborar uma revisão da literatura que fundamente a análise das coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo; descrever o contexto das políticas públicas de turismo de São Luís e Barreirinhas e de seus respectivos conselhos municipais; mapear a formação de coalizões nos conselhos municipais de São Luís e Barreirinhas; identificar as influências que as coalizões exercem sobre as mudanças nas políticas públicas de turismo dos municípios estudados a partir das crenças dos atores, dos acordos coletivos, dos eventos internos e externos e do aprendizado da política; e propor novos conceitos que contribuam para a análise das coalizões de defesa em instituições de democracia participativa vinculadas às políticas públicas de turismo. O referencial teórico fundamenta-se na abordagem institucionalista associada às coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo. A metodologia erigiu-se pela abordagem qualitativa, com a coleta de dados por meio de pesquisas documentais, observações de campo e de reuniões e entrevistas. Foram realizadas 13 entrevistas com os membros dos Conselhos municipais de turismo de São Luís e Barreirinhas. Como resultados, verificou-se que abordagem institucionalista possibilitou identificar que as instituições moldam o modo de pensar e agir dos atores políticos, influenciando a formação de coalizões de defesa que atua nos conselhos de turismo e consequentemente impacta na agenda governamental e nas decisões políticas. Além disso, identificou, a partir da teoria fundamentada, que as coalizões de defesa se estruturam a partir das condições, interações e consequências de sua formação, sendo categorizadas pelo contexto institucional, crenças compartilhadas e articulação dos atores. O estudo destaca a importância dos conselhos para a democracia participativa e propõe um modelo analítico para futuras pesquisas sobre as coalizões de defesa e mudanças políticas no turismo.

Palavras-chave: coalizões de defesa; políticas públicas; turismo; conselho municipal; Maranhão.

ABSTRACT

The lack of studies on defense coalitions in public tourism policies is highlighted, especially when related to themes that address defense coalitions in institutions of participatory democracy, such as public policy councils. The choice of the municipal tourism councils of São Luís and Barreirinhas was due to the fact that they are categorized into A and B (as of Law No. 14,978 / 2024 they are now called tourist municipalities), important for tourism in Maranhão and Brazil, as well as because they are councils with more than 10 years of foundation, where groups formed by governmental and non-governmental actors who defend their interests and who can impact political decisions operate. It is proposed to analyze, from the institutionalist approach, the formation of coalitions for the defense of political actors in the Municipal Tourism Councils of the municipalities of São Luís and Barreirinhas, Maranhão, and their influences on the political process in the last ten years (2013 to 2023). To achieve this objective, we sought to: prepare a literature review that supports the analysis of advocacy coalitions in public tourism policies; describe the context of public tourism policies in São Luís and Barreirinhas and their respective municipal councils; map the formation of coalitions in the municipal councils of São Luís and Barreirinhas; identify the influences that coalitions exert on changes in public tourism policies in the municipalities studied based on the beliefs of the actors, collective agreements, internal and external events, and policy learning; and propose new concepts that contribute to the analysis of advocacy coalitions in participatory democracy institutions linked to public tourism policies. The theoretical framework is based on the institutionalist approach associated with advocacy coalitions in public tourism policy councils. The methodology was based on the qualitative approach, with data collection through documentary research, field observations, meetings, and interviews. Thirteen interviews were conducted with members of the municipal tourism councils of São Luís and Barreirinhas. As a result, it was found that the institutionalist approach made it possible to identify that institutions shape the way political actors think and act, influencing the formation of advocacy coalitions that act in tourism councils and consequently impact the government agenda and political decisions. Furthermore, it identified, based on grounded theory, that advocacy coalitions are structured based on the conditions, interactions and consequences of their formation, being categorized by the institutional context, shared beliefs and articulation of the actors. The study highlights the importance of councils for participatory democracy and proposes an analytical model for future research on advocacy coalitions and political changes in tourism.

Keywords: advocacy coalitions; public policy; tourism; municipal council; Maranhão.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Mapa de localização dos municípios pesquisados	23
FIGURA 2 - Questões orientadoras do referencial teórico sobre análise de políticas públicas de turismo na perspectiva do institucionalismo	27
FIGURA 3 - Categorias e subcategorias de análise das políticas públicas de turismo	71
FIGURA 4 - Questões orientadoras do referencial teórico sobre instituições democráticas nas políticas públicas de turismo	74
FIGURA 5 - Categorias e subcategorias de análise dos conselhos de políticas de turismo	106
FIGURA 6 - Questões orientadoras do referencial teórico sobre coalizões de defesa e políticas públicas de turismo	108
FIGURA 7 - Primeira versão do quadro teórico do ACF.....	112
FIGURA 8 - Quadro teórico do ACF – quarta revisão	124
FIGURA 9 - Categorias e subcategorias de análise do ACF no turismo	147
FIGURA 10 - Página do COMTUR são luís	156
FIGURA 11 - Etapas da coleta e análise de dados	164
FIGURA 12 - Fluxo da coleta e tratamento dos dados.....	166
FIGURA 13 – Reportagem sobre Projeto Serenata Histórica em São Luís - 2015 .	177
FIGURA 14 – Reportagem sobre a certificação internacional de viagem segura à São Luís	178
FIGURA 15 - Interação do COMTUR São Luís	199
FIGURA 16 – Interações do COMTUR Barreirinhas	207
FIGURA 17- Categorias de análise para as coalizões de defesa em conselhos de turismo	229
FIGURA 18 - Subcategorias do contexto institucional e político para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo ..	235
FIGURA 19 - Subcategorias da capacidade de articulação para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo	238
FIGURA 20 - Subcategorias das crenças compartilhadas e institucionalizadas para análise para as coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo	241

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Linhas de pesquisa da teoria institucional em turismo	56
QUADRO 2 - Linhas de pesquisa da teoria institucional em turismo de 2015-2023	58
QUADRO 3 - Linhas de pesquisa de instituições democráticas de 2013-2023.....	81
QUADRO 4 - Atribuições dos conselhos conforme a natureza	87
QUADRO 5 - Mudanças nas variáveis, categorias e subcategorias do ACF	114
QUADRO 6 - ACF e pesquisas 2013-2023	120
QUADRO 7 - Estrutura de crenças do ACF	137
QUADRO 8 - ACF e pesquisas em turismo 2013-2023	141
QUADRO 9 - Características gerais dos municípios maranhenses selecionados...	151
QUADRO 10 - Descritores de busca no site da capes.....	153
QUADRO 11 - Síntese das categorias e subcategorias.....	154
QUADRO 12 - Quantidade de atas coletadas e analisadas.....	157
QUADRO 13 - Reuniões acompanhadas dos COMTUR	158
QUADRO 14 - Entrevistas realizadas por representação dos COMTUR.....	160
QUADRO 15 - Características da TFD.....	162
QUADRO 16 - Iniciativas e instrumentos da política pública de turismo em São Luís	180
QUADRO 17 - Composição dos mandatos 2013/2015, 2017-2019, 2019-2021 e 2021/20 de São Luís	182
QUADRO 18 - Problemas relacionados ao turismo de São Luís	185
QUADRO 19 - Iniciativas e instrumentos da política pública de turismo em Barreirinhas	190
QUADRO 20 - Composição dos mandatos 2013/2015, 2017-2019, 2019-2021 e 2021/20 de Barreirinhas	193
QUADRO 21- Problemas relacionados ao turismo de Barreirinhas Luís	195
QUADRO 22 - Recursos e estratégias de negociação dos conselheiros do COMTUR São Luís	201
QUADRO 23 - Recursos e estratégias de negociação dos conselheiros do COMTUR Barreirinhas	210
QUADRO 24 - Semelhanças e diferenças na formação de coalizões nos conselhos de São Luís e Barreirinhas	214

QUADRO 25 - Instrumentos relacionados ao aprendizado orientado para a política pública de turismo de São Luís e Barreirinhas.....	217
QUADRO 26 – Aspectos de mudanças a partir dos eventos internos e externos...	225
QUADRO 27 – Categorias e subcategorias para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de turismo e mudanças políticas públicas de turismo	242

LISTA DE SIGLAS E SÍMBOLOS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ACF	Advocacy Coalition Framework
ACM	Associação Comercial do Maranhão
ASLIT	Ass. de Microempresários do Ramo de Bares e Restaurantes da Av. Litorânea
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/1988	Constituição Federal Brasileira de 1988
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CMES	Conselhos Municipais de Esportes
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CONCITIBA	Conselho Municipal da Cidade de Curitiba
CONRETUR	Conselho Regional de Turismo
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DT	Divisão de Turismo
EFIT	Estruturas Formais de Investigação em Turismo
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FINAM	Fundos de Investimentos Da Amazônia
FINOR	Fundos de Investimentos do Nordeste
FISSET	Fundos de Investimentos Setoriais
FUMTUR	Fundo Municipal de Turismo
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFMA	Instituto Federal do Maranhão
IGR	Instância de Governança Regional

IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPs	Instituições Participativas
ISS	Imposto sobre serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MET	Ministério do Esporte e Turismo
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MPMA	Ministério Público do Estado do MA
MTUR	Ministério de Turismo
NEI	Nova Economia Institucional
OPs	Orçamentos Participativos
PDI-CEA	Programa de Desenvolvimento Integrado do Centro Espacial de Alcântara
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PNLM	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional de Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
SEBRAE/MA	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECULT	Secretaria Municipal de Cultura
SEHAMA	Sindicato Empresarial de Hospedagem e Alimentação do Maranhão
SEMFIM	Secretaria Municipal de Finanças
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMTURDE	Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SETURMA	Secretaria de Estado do Turismo do Maranhão
SINDEHOTEIS	Sindicato dos Trabalhadores no Comércio em meios de Hospedagem e Gastronomia
SINDETUR	Sindicato das Empresas de Turismo do Maranhão
SINDHORBRS	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
SINDIBARES	Sindicato Empresarial de Bares e Restaurantes, Similares do Estado do MA

SINTRAHTUR	Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Hoteleiro, Motéis, Pousadas, Restaurantes, Bares e em Turismo e Hospitalidade de Barreirinhas e Região dos Lençóis Maranhenses
SISMAPA	Sistema de Informações do Mapa do Turismo Brasileiro
TCLE	Termo de consentimento livre e esclarecido
TCT	Teoria dos Custos de Transação
TFD	Teoria Fundamentada em Dados
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA PERSPECTIVA DO INSTITUCIONALISMO	27
2.1 INSTITUCIONALISMO	28
2.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INSTITUCIONALISMO.....	50
2.3.1 O contexto	60
2.3.2 Atores políticos	65
3 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	74
3.1 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS: O CASO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	75
3.1.1 O desenho institucional dos conselhos de políticas públicas	86
3.2 ANÁLISE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	92
3.2.1 Desenho institucional dos conselhos de turismo	96
3.2.2 Processo participativo e bens democráticos	100
3.2.3 Relações institucionais	103
4 COALIZÕES DE DEFESA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	108
4.1 COALIZÕES DE DEFESA E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO TEÓRICO .	109
4.1.2 Categorias de análise do modelo de coalizões de defesa	123
4.2 ANÁLISE DE COALIZÕES DE DEFESA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	140
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	150
5.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E CONSTRUÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE	152
5.2 COLETA DE DADOS	154
5.2.1 Pesquisa documental	155
5.2.2 Observação das reuniões dos COMTUR	157
5.2.3 Entrevistas	159
5.3 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS.....	161
5.3.1 Codificação aberta	167
5.3.2 Codificação axial	168

5.3.3 Codificação seletiva	169
6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO MARANHENSES	171
6.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO MARANHÃO.....	171
6.1.1 Institucionalização das políticas de turismo em São Luís	174
6.1.1.1 O conselho municipal de turismo de São Luís – COMTUR São Luís.....	181
6.1.2 Institucionalização das políticas públicas de turismo de Barreirinhas ...	187
6.1.2.1 O conselho municipal de turismo de Barreirinhas	191
7 COALIZÕES DE DEFESA E SUAS INFLUÊNCIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DE SÃO LUÍS E BARREIRINHAS	197
7.1 SUBSISTEMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E A FORMAÇÃO DE COALIZÕES EM CONSELHOS DE TURISMO DE SÃO LUÍS	197
7.2 SUBSISTEMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E A FORMAÇÃO DE COALIZÕES EM CONSELHOS DE TURISMO DE BARREIRINHAS.....	206
7.3 COMPARATIVO DOS CONSELHOS DE TURISMO DE SÃO LUÍS E BARREIRINHAS: DA FORMAÇÃO DE COALIZÕES DE DEFESA ÀS MUDANÇAS POLÍTICAS.....	214
8 UMA TEORIA FUNDAMENTADA PARA AS COALIZÕES DE DEFESA EM CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO	228
8.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL E POLÍTICO	232
8.2 CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO.....	236
8.3 CRENÇAS COMPARTILHADAS E INSTITUCIONALIZADAS	239
8.4 MUDANÇAS POLÍTICAS	243
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	248
REFERÊNCIAS	258
APÊNDICES.....	292
APÊNDICE A - SÍNTESE DAS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS	293
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL	297
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ANÁLISE DAS ATAS DE REUNIÕES.....	298
APÊNDICE D - ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES	299
APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTAS	300

APÊNDICE F - RELAÇÃO ENTRE ROTEIRO DE ENTREVISTAS E CATEGORIAS DE ANÁLISE	302
APÊNDICE G - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	304

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os espaços democráticos, como os conselhos de políticas públicas, foram instituídos a partir da Constituição Federal de 1988 e trouxeram novas formas de atuação do Estado (Avritzer, 2008). Os conselhos de políticas públicas, enquanto mecanismos participativos, acompanharam o cenário de redemocratização e descentralização e permitiram a participação de diferentes atores políticos nas tomadas de decisões públicas (Sontag Júnior; Gomes, 2020). Assim, os conselhos surgem como uma tentativa de ampliar a participação cidadã na gestão pública, funcionando como espaços de deliberação e controle social sobre políticas públicas.

No entanto, enfrentam desafios estruturais e conjunturais, conforme destaca Tatagiba (2005), ao mencionar que os conselhos refletem as experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil. Nesse sentido, a autora questiona até que ponto as organizações sociais são capazes de mobilizar redes de apoio político, bem como a capacidade deliberativa dos conselhos em impactar o processo de produção das políticas públicas.

A ascensão de governos de extrema direita também pode colocar em xeque a efetividade da democracia participativa. No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a partir do decreto n. 9.759/2019, os colegiados da administração pública federal tiveram diretrizes, regras que limitaram a participação social e agravou a desarticulação desses espaços democráticos (Brasil, 2019). Assim, o Estado brasileiro, nesse contexto, reflete o paradoxo de garantir canais de participação ou seguir uma trajetória de direitos limitados e poderes concentrados, tornando a relação sociedade-Estado ambígua, cuja disputa envereda pela ampliação dos direitos e conservadorismo do Estado em manter alinhado os interesses econômicos e políticos específicos.

Os conselhos de políticas públicas, portanto, desempenham um papel essencial na manutenção e no fortalecimento da democracia participativa, especialmente em um cenário de desmobilização social e de enfraquecimento da participação popular, em que conselhos se tornam ainda mais relevantes, pois funcionam como mecanismos institucionais que garantem a voz da sociedade civil no processo decisório. Segundo Pessali e Gomes (2020, p. 11), os conselhos, enquanto espaços democráticos, “têm atraído e mantido interações em que os participantes constroem hábitos, padrões, regras e normas - formais e informais - para lidar com

problemas públicos na busca de soluções que atendem às partes”. Nesse sentido, observa-se a importância desses espaços institucionalizados como canais efetivos de participação e de tomada de decisão na formulação e implementação de políticas públicas, nos quais os atores políticos têm a possibilidade de desenvolver vínculos em prol de solucionar um problema em comum (Smith, 2009), ou seja, de formar coalizões, compartilhar coletivamente instituições para moldar o ambiente e desempenhar seus papéis no processo político, de modo que possam influenciar ativamente as decisões políticas.

Nas políticas públicas, de acordo com Lasswell (1984), atores políticos tomam decisões, buscando responder três questões básicas: (1) quem ganha o quê? (2) como esse ganho será obtido? e (3) qual a importância dele? Azevedo (2017), por sua vez, questiona que para discutir políticas públicas, com sua diversidade de objetivos, diferentes características e formatos institucionais, faz-se necessário saber qual o seu objetivo, quem financia, quem vai implementar e quais serão os beneficiados. Assim, o contexto no qual as políticas públicas são elaboradas demanda uma análise relacional do processo político e social que direciona às mudanças políticas, levando em consideração as disputas e consensos entre as coalizões ao longo do tempo (Weible; Sabatier, 2007). Logo, a atuação dos atores políticos da política pública - governamentais e não-governamentais - permite entender o que os levam, com diferentes posições, a formarem coalizões e a compartilharem regras formais e informais, convenções, costumes, hábitos de pensar e os modos de fazer política pública.

As instituições, entendidas aqui como hábitos de pensamento e de ação, ajudam a construir e a sustentar as estruturas dos subsistemas, a partir do compartilhamento coletivo do sistema de crenças. Commons (2017) corrobora que as instituições incentivam ou restringem as possibilidades de escolha e de oportunidades as quais os indivíduos se sujeitam, ao mesmo tempo que são modificadas por criarem ordem e reduzirem as incertezas no subsistema ao longo do tempo. Assim, instituições ao funcionarem como mecanismos de controle coletivo e de resolução de problemas com base em regras, incentivos, constrangimentos/ restrições e punições, aproximam sujeitos com pensamentos e possíveis interesses semelhantes e incentivam a formação de coalizões em prol de alcançar objetivos comuns.

Essa mesma lógica também perpassa pelas políticas públicas de turismo, em razão de envolverem interação e atuação de múltiplos atores políticos, estratégias e recursos, crenças institucionalizadas e compartilhadas, informações técnicas e científicas, aprendizado orientado para as políticas e eventos externos que resultam nas intervenções públicas, conforme destacam Chaves e Secchi (2022a). Os atores envolvidos na atividade turística também buscam espaços institucionalizados - como conselhos – para formarem redes, interagirem, debaterem e negociarem, tendo em vista que uma rede política coesa ocorre quando seus atores compartilham preferências e crenças similares e são intermediadas por cooperação e barganha (Santa, 2013; Leite; Gomes, 2022). Leite e Gomes (2022) reforçam essa necessidade de diálogo próximo e contínuo entre setor público, privado e comunidade em espaços que promovam a participação, como os conselhos municipais de turismo.

Tais apontamentos corroboram a importância de analisar o objeto de estudo pelas ferramentas das coalizões de defesa, compreendendo que os atores formam redes para inserir suas ideias na política pública de turismo, tendo o poder, a negociação, o aprendizado e as informações técnicas e científicas um papel importante na construção de instituições e que podem causar mudanças nas políticas públicas. Os atores compartilham instituições na tentativa de influenciar momentos do processo das políticas públicas a partir de ações coordenadas ao longo do tempo (Elgin; Weible, 2013).

Nos estudos sobre a análise das políticas públicas, este modelo tem ganhado relevância, sendo aplicado em regiões “da África (Moçambique), Ásia (Taiwan, Coréia do Norte), Austrália, Canadá, América do Sul (Chile, Brasil), Internacional, Europa, e Estados Unidos” (Vicente, 2015, p. 84). O autor ainda ressalta que as áreas temáticas ou políticas estudadas concentram-se em temas como “combate à violência doméstica, políticas de controle do fumo e tabaco, saúde pública, esportes, política sobre resíduos nucleares; política cultural, prevenção de desastres, recursos hídricos, política educacional, transportes, uso e ocupação do solo entre outros assuntos” (Vicente, 2015, p. 84).

No Brasil, trabalhos sobre Regulação do Uso e Ocupação do Solo Urbano (Vicente, 2012), Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina (Souza; Secchi, 2014), mudança institucional no âmbito da política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal (Vicente; Calmon; Araújo, 2017), política nacional de Doenças

sexualmente transmissíveis (Almeida; Ribeiro; Bastos, 2022), reforçam a necessidade de pesquisas sobre coalizões de defesa em outros subsistemas, como o turismo.

A aplicação do modelo de coalizões de defesa em políticas públicas do turismo (Chaves; Secchi, 2022a; Leite; Gomes, 2023) traz à tona o fato de terem poucos estudos brasileiros que exploram a temática - principalmente quando se trata de conselhos de políticas públicas – e que necessita aprofundar discussões sobre a atuação dos atores políticos, instituições e aprendizado orientado para as políticas, mostrando que o subsistema turístico corresponde ao campo relacional, no qual também agem as coalizões, sendo composto por redes de atores políticos centrais e auxiliares, que tentam influenciar ou manter o subsistema político.

Nesse sentido, escolheu-se como referencial empírico os Conselhos Municipais de Turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, situados no estado do Maranhão. A escolha por estes municípios se deu por serem de portes diferentes (categorias A e B)¹ e pelo desempenho de suas economias do turismo, medido por variáveis como: quantidade de meios de hospedagem, de empregos gerados em estabelecimentos de hospedagem, estimativa de visitantes domésticos e visitantes internacionais e a quantidade de arrecadação de impostos federais a partir dos meios de hospedagem (Brasil, 2018; 2024).

Além disso, outros fatores influenciaram a escolha dos municípios, por exemplo: dispor de patrimônio natural ou cultural, possuir inventário da oferta turística, plano de desenvolvimento e a existência de instância de governança. Esses elementos são considerados critérios adicionais para o apoio a projetos e ações por meio de transferências voluntárias de recursos, segundo o Ministério de Turismo (Brasil, 2018).

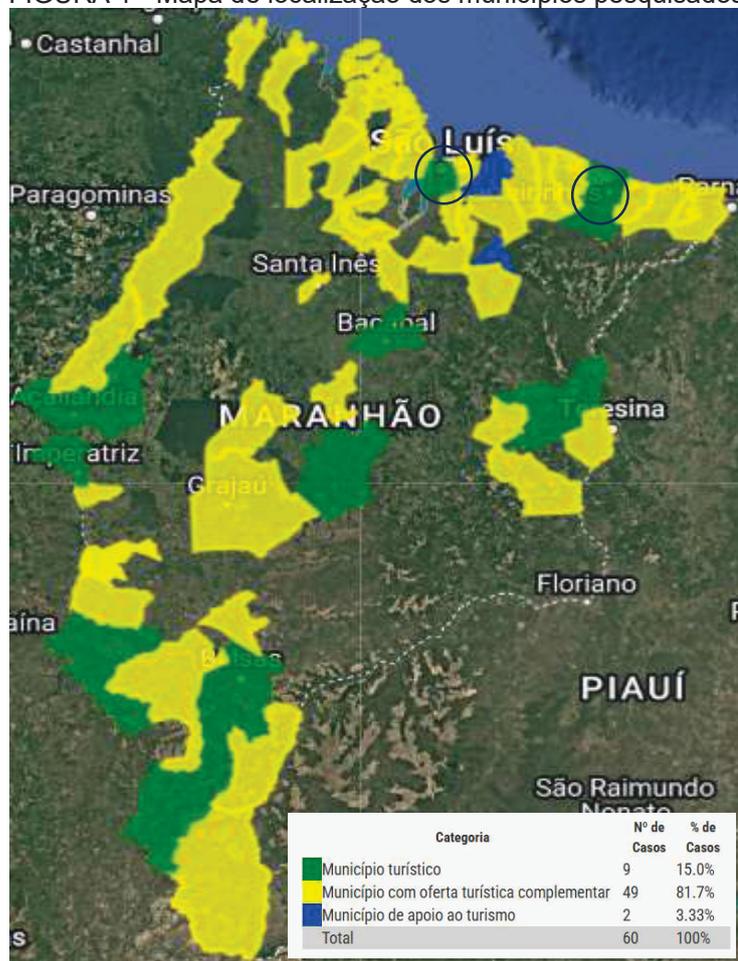
De acordo com o Sistema de Informações do Mapa do Turismo Brasileiro (SISMAPA)², o Maranhão possui atualmente 60 municípios categorizados em município turístico (9), município com oferta complementar (49) e município de apoio

¹ A definição dos critérios de seleção para a escolha dos municípios pesquisados foi anterior à mudança do Mapa do Turismo. a respeito das categorias. Na Lei nº 11.771/2008, os municípios eram categorizados em letras conforme o porte (A,B,C, D e E). Com a sua alteração pela Lei nº 14. 978/2024), os municípios passaram a ser agrupados em: turísticos; com oferta turística complementar; e de apoio ao turismo (Brasil, 2024).

² Dados extraídos do Mapa do Turismo, 2025. Disponível em: <https://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 08 mar. 2025.

ao turismo (2). Os municípios selecionados encontram-se na categoria município turístico, anteriormente com nomenclatura de Categorias A e B.

FIGURA 1 - Mapa de localização dos municípios pesquisados



FONTE: Autora (2025) adaptado de SISMAPA.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022), São Luís, capital maranhense, possui população estimada em 1.088.057 habitantes, com uma área territorial de 583,063 km². As principais atividades econômicas abrangem comércio, manufatura e turismo. No referente à atividade turística, os segmentos turísticos predominantes são o turismo cultural, sol e praia, negócios e eventos e de aventura, com atrativos turísticos consolidados, como: Quilombo Urbano; Museu da Gastronomia Maranhense; Espigão Costeiro; Mirante da Cidade. Barreirinhas possui uma população estimada de 67.999 habitantes com área territorial de 3.046,308 km². Considerada portal de entrada do Parque Nacional dos Lençóis

Maranhenses, tem como atividades econômicas Serviços, Comércio, Agricultura e Pecuária, Turismo (IBGE, 2022).

Observa-se ainda que a escolha pelos municípios de São Luís e Barreirinhas são reforçados por possuírem a maior concentração de estabelecimentos hoteleiros e por estarem em regiões turísticas diferentes. É importante ressaltar que os municípios em questão também são os únicos que possuem reconhecimento como Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade, pela UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*).

Frente a essas explicações, reforça-se nesses municípios, o interesse da pesquisadora em estudar a temática coalizões de defesa em políticas públicas de turismo, tendo em vista a sua atuação profissional nestas áreas, em que observou a carência de estudos sobre a temática, em especial em conselhos municipais de turismo no Estado do Maranhão. Vale destacar que este recorte temporal reflete a premissa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) de que para compreender a mudança da política pública e o aprendizado adquirido da política pública ao longo desse tempo é necessário um período de dez anos ou mais.

Diante do exposto, percebe-se a importância de estudos que envolvam a análise das políticas públicas de turismo para os referidos municípios, já que é uma atividade que contribui para o desenvolvimento econômico, social e cultural de uma região e impacta diretamente no meio ambiente e nas comunidades locais. Desse modo, entende-se a necessidade de desenvolver a pesquisa sobre as influências dos atores políticos no processo decisório da política pública de turismo local, considerando os integrantes dos conselhos municipais de turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, que possuem diferentes cargos, formam coalizões e compartilham instituições na tentativa de influenciar o processo decisório.

Parte-se do pressuposto de que as instituições influenciam o modo como os atores articulam e formam coalizões conforme seus interesses e preferências, onde suas ações são definidas e redefinidas continuamente à medida que os processos se retroalimentam conforme o contexto (Vicente, 2014). Contudo, esse contexto sofre influências de eventos internos e externos, aprendizado e acordos coletivos que podem levar à mudança política ao longo do tempo. Assim, tem-se como questionamentos centrais desta investigação:

- a. Como analisar as influências das coalizões de defesa dentro dos conselhos municipais de turismo das políticas públicas de turismo no período de dez anos?
- b. Qual o contexto relacionado aos conselhos municipais de turismo de São Luís e Barreirinhas nos últimos 10 anos (2013-2023)?
- c. Quais as características das coalizões de defesa nos respectivos conselhos?
- d. Como as coalizões influenciam as mudanças nas políticas públicas de turismo dos municípios estudados?
- e. Que lições podem ser tiradas para a análise das coalizões de defesa em instituições de democracia participativa vinculadas às políticas públicas de turismo?

Assim, propõe-se analisar, a partir da abordagem institucionalista, a formação de coalizões de defesa dos atores políticos nos Conselhos Municipais de Turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, Maranhão, e suas influências no processo político nos últimos dez anos (2013 a 2023). Como objetivos específicos, tem-se:

- a. Elaborar uma revisão da literatura envolvendo institucionalismo, políticas públicas, instituições democráticas e turismo, que fundamente a análise das coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo.
- b. Descrever o contexto das políticas públicas de turismo de São Luís e Barreirinhas e de seus respectivos conselhos municipais;
- c. Identificar a formação de coalizões nos conselhos municipais de São Luís e Barreirinhas;
- d. Caracterizar a influência que as coalizões exercem sobre as mudanças nas políticas públicas de turismo dos municípios estudados a partir das crenças dos atores, dos eventos internos e externos e do aprendizado da política;
- e. Propor novos conceitos que contribuam para a análise das coalizões de defesa em instituições de democracia participativa vinculadas às políticas públicas de turismo.

Adotou-se a abordagem qualitativa pautada em uma revisão da literatura elaborada a partir de textos coletados no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Na coleta dos dados, primeiramente foi utilizado o levantamento documental (atas e legislações municipais) acerca das categorias coalizões de defesa, conselhos municipais de turismo e

políticas públicas de turismo, sendo o recorte temporal de 2013 a 2023. Foram utilizadas ainda entrevistas semiestruturadas, com conselheiros em exercício no período da coleta. Com base na teoria fundamentada, os dados obtidos foram categorizados conforme o contexto institucional e político, a capacidade de articulação dos atores políticos e as crenças compartilhadas e institucionalizadas.

Dessa forma, o trabalho encontra-se estruturado em nove seções, no qual se apresenta primeiramente a introdução, com as justificativas da escolha temática, demarcando brevemente os pressupostos conceituais acerca do institucionalismo, coalizões de defesa, políticas públicas de turismo e conselhos municipais de turismo. Nas três seções seguintes são apresentadas o referencial teórico com base na revisão da literatura sobre institucionalismo, políticas públicas de turismo, instituições participativas e coalizões de defesa. Em seguida, os procedimentos adotados na pesquisa, mostrando o percurso delineado acerca das etapas cumpridas na pesquisa exploratória, de campo e análise e tratamento dos dados, com foco na teoria fundamentada. Por fim, os achados da pesquisa e as considerações finais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA PERSPECTIVA DO INSTITUCIONALISMO

Nesta seção será abordada a revisão da literatura relativa à análise das políticas públicas e abordagens institucionalistas relacionadas ao turismo, a fim de responder como os atores políticos, com diferentes posições e representações institucionais, formam coalizões e compartilham instituições - hábitos de pensamento e de ação - na tentativa de influenciar as decisões da política pública de turismo e levando em consideração o contexto em que estão inseridos, conforme figura 2.

FIGURA 2 - Questões orientadoras do referencial teórico sobre análise de políticas públicas de turismo na perspectiva do institucionalismo



FONTE: Autora (2025)

Dessa forma, busca-se construir o referencial teórico desta seção com base nos seguintes questionamentos: relacionados ao contexto, quais especificidades em que as políticas públicas de turismo foram criadas e implementadas? Quanto aos atores políticos, quem participa da formulação das políticas públicas de turismo? O que ganha, por que ganha e que diferença faz?

Assim, com a intenção de trazer subsídios teóricos que possibilitem analisar as coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo, esta seção estrutura-se

inicialmente na teoria institucionalista e sua interface com a análise das políticas públicas, e em seguida, as conexões com o turismo.

2.1 INSTITUCIONALISMO

Entende-se a relevância dos atores políticos no processo de políticas públicas de turismo, tendo em vista a sua capacidade de influenciar desde a identificação do problema até a extinção de uma política. Dessa forma, por possuírem papéis que são regidos por comportamentos e interesses dinâmicos, conseguem interagir, alocar recursos, construir coalizões e resolver conflitos na arena política (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

É na arena política que as políticas públicas acontecem e por conta da diversidade de sujeitos envolvidos no processo político, sua dinâmica política, bem como a construção das políticas públicas, “varia substancialmente nos diferentes contextos institucionais em que ela se desenvolve” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 115). Nesse *lócus*, os atores desempenham seus papéis na formulação das políticas públicas de turismo: um contexto institucional, no qual as políticas públicas são desenhadas a partir de hábitos de pensamentos e de ações coletivas e compartilhadas, que direcionam o comportamento dos atores e estruturam as ações do governo.

Parte-se do entendimento de que o estudo sobre instituições abrange diversas interpretações a partir da área de conhecimento nas quais são abordadas, como a ciência política, economia, sociologia (Couto, 2013). Arakaki, Rech e Benini (2019, p. 103) reforçam essa assertiva ao discorrer sobre o institucionalismo nas organizações e a multiplicidade de situações em que o termo “instituição” é usado, o que “gera diversos conceitos e definições. Seu significado varia de acordo com o contexto em que é aplicado e a escola de pensamento em que é gerado”. Contudo, faz-se necessário inserir o conceito de instituição em seu respectivo contexto teórico, enfatizando assim, a importância das abordagens e seus diferentes enfoques.

As discussões sobre instituições perpassam pela tipologia do institucionalismo histórico, cultural e racional (Rosa; Lima; Aguiar, 2021; Hall; Taylor, 2003; Riedo *et al.*, 2023; Cavalcante, 2014; Costa; Mello, 2012; Kapp, 2017; Mayhew, 2017; Mesquita; Shima, 2017; Couto, 2013; Arakaki; Rech; Benini, 2019; Cavalcante, 2010) e as

vertentes das abordagens institucionalistas (Conceição, 2017; Hoz, 2016; Chechi; Grisa, 2019; Conceição, 2002; Macedo; Ckagnazaroff, 2018; Krul, 2018; Melges; Figueiredo Neto; Benini, 2019; North, 2010; Vilaça Júnior; Conceição, 2021; Vendruscolo; Waquil, 2020).

Na perspectiva econômica, que constitui o viés desta pesquisa, os autores abordam as instituições concebidas como regras do jogo, normas formais e informais, modelos mentais ou hábitos de pensamento e ação (Cavalcante, 2021; Hamilton, 2017; Hodgson, 2002; 2003; 2010; 2017a, 2017b; Nelson, 1995; Pessali, 2015; Gomes, 2018; Pessali; Dalto, 2010), que moldam e estruturam as relações sociais, econômicas e políticas. São nessas interações que as instituições conectam indivíduos e estrutura, micro e macro, buscando explicações causais a partir de elementos como transações, negociação, cooperação, confiança, persuasão, conflitos, interesses, oportunismo, racionalidade limitada, aprendizagem e mudanças (Susskind, 2006; Pessali; Dalto, 2010; Souza, 2006; Peres; 2008; Goodin; Rein; Moran, 2006; Neale; 2017; Commons, 2017; Coase, 1990; Gomes, 2018; Silva; Brito, 2013).

A respeito da tipologia do institucionalismo, Hall e Taylor (2003) mencionam que o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos deu origem a três abordagens dominantes dentro da teoria institucional, sendo elas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

Para os teóricos do institucionalismo histórico, os atores tomam suas decisões baseadas em experiências passadas (*path-dependence*), em feedbacks positivos (*positive feedback*) e retornos progressivos (*increasing returns*), em que o “passado captura o futuro mediante instituições herdadas, condicionando a ação humana ao longo do tempo” (Couto, 2013, p. 483). Assim, a causalidade social depende da trajetória percorrida, ou seja, “baseia-se na ideia de que as escolhas prévias e relativas a um contexto definem determinados caminhos e acabam por influenciar as possibilidades futuras de decisão” (Mesquita; Shima, 2017, p. 23).

Conforme destacam Hall e Taylor (2003), o comportamento dos atores políticos pode ser analisado sob duas vertentes: a perspectiva calculadora e a perspectiva cultural. A perspectiva calculadora enfatiza “os aspectos instrumentais do comportamento humano, orientados por um cálculo estratégico, de maneira que as

instituições fornecem informações sobre o comportamento dos outros agentes” (Gomes, 2018, p. 20). Assim, a capacidade das instituições em sinalizar acerca do comportamento alheio permite que os formuladores adotem um comportamento estratégico, maximizando seus rendimentos a partir de escolhas possíveis a fim de selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo.

Já a perspectiva cultural reitera que o comportamento humano não é totalmente estratégico, mas se fundamenta também na visão de mundo dos indivíduos, que os levam a recorrer com frequência a protocolos ou a comportamentos pré-estabelecidos para atingir seus objetivos, além de interferir na identidade, imagem de si e preferências (Taylor; Hall, 2003). Entende-se que na perspectiva cultural, as instituições primam também por outros hábitos coletivos que ajudam a manter o funcionamento das relações, como a hierarquia, competição, a cultura organizacional, entre outros. Pessali (2015, p. 127) reforça a capacidade das instituições em “amalgamar ideias, expectativas e ações, dando forma e consistência (ou razões) as nossas atividades”, conservando ou instituindo novos hábitos e promovendo mudanças institucionais.

Por fim, os institucionalistas históricos preveem as duas perspectivas quando tratam da relação entre instituições e ações, buscando combiná-las, privilegiando as trajetórias, as situações críticas e multicausais e as consequências imprevistas. Logo, apoiam-se em uma visão que abrange “tanto organizações formais quanto normas e processos informais em que ambos definem e conduzem à estrutura” (Macedo; Ckagnazaroff, 2018, p. 5).

Todavia, observa-se que os institucionalistas históricos tendem a cair em um modelo de mudança descontínua em períodos duradouros, cuja concepção da mudança institucional dá-se a partir do colapso de um conjunto de instituições e sua substituição (adequação) e não preveem um modelo geral de mudança a partir de fontes endógenas e exógenas intrínsecas a ela (Costa; Mello, 2012).

A vertente da escolha racional volta-se para as influências das instituições no comportamento dos indivíduos de forma que estas induzem ao equilíbrio, ao mesmo tempo que tendem a reduzir as alternativas no campo das incertezas e maximizar as decisões dos indivíduos (Hall; Taylor, 2003).

Mesquita e Shima (2017, p. 23) mencionam que os teóricos dessa escola defendem que os “atores procuram agir racionalmente em interesse próprio, podendo

ser constrangidos pelos limites institucionais”. Nesse sentido, salienta-se que o conceito de instituições como regras, formais e informais, auxiliam a formalizar as ações dos indivíduos e moldar a interação humana por meio de constrangimentos humanamente concebidos. Souza (2006) também ressalta que “não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante de influenciar as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (Souza, 2006, p. 39).

As regras formais e informais “conformam os contextos de ação de atores, dentro dos quais elas e eles modelam suas preferências, definem suas estratégias, fazem suas escolhas e calibram sua ação” (Rosa; Lima; Aguiar, 2021, p. 39). As regras são incorporadas à medida que as pessoas estão propensas a segui-las e compartilham repetitivamente em coletividade. Logo, as instituições agem sobre os hábitos e disposições individuais, possibilitando “o pensamento ordenado, a expectativa e a ação, impondo forma e consistência às atividades humanas” (Hodgson, 2003, p. 163, tradução nossa).

Outra característica dessa vertente, volta-se para o comportamento dos indivíduos ser determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, influenciado pelas expectativas do ator em função ao comportamento provável dos demais (Hall; Taylor, 2003). Dessa maneira, os indivíduos tornam-se atores racionais, calculistas e maximizadores, que tendem a agir na coletividade, formando coalizões, desenvolvendo estratégias, cooperando e interagindo entre si, visando vantagens, trocas e ganhos (Mesquita; Shima, 2017). Logo, a existência e permanência das instituições será possível se oferecerem algum benefício aos envolvidos.

Na vertente sociológica, as instituições incluem “esquemas cognitivos, sistemas de símbolos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana” (Chechi; Grisa, 2019, p. 745), rompendo assim com a “dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura” (Hall; Taylor, 2003, p. 209). Dessa forma, tem-se um conceito de instituições mais amplo, que aproxima a concepção de cultura à ideia de uma rede de hábitos, símbolos e cenários que moldam o comportamento humano, e dos quais influenciam os indivíduos ao fornecer elementos como “esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores” (Hall; Taylor, 2003, p. 209).

A abordagem institucionalista surge com a finalidade de contrapor as concepções da economia tradicional baseadas em modelos racionais e otimizadores, em que não se considerava influências de variáveis comportamentais e culturais inerentes ao ambiente, ou seja, todas as variantes que adotam esta perspectiva possuem um elemento comum: “a importância do ambiente institucional e das próprias instituições na configuração de seu perfil” (Conceição, 2002, p. 121). De acordo com Mayhew (2017), as divergências entre teoria institucionalista e teoria econômica clássica partem de quatro ideias fundamentais e que deram origem à ciência social moderna: evolução, cultura, relatividade cultural e valorização instrumental. Tais elementos estão presentes, por exemplo, na ideia de Veblen sobre cultura, de Commons sobre instituições (Mayhew, 2017).

Na economia institucional, as abordagens institucionalistas se distinguem por aspectos referentes ao processo de mudança à crítica ao pensamento neoclássico, ao processo histórico, e essencialmente, ao conflito pertinente à ação humana (Conceição, 2002). Hamilton (2017, p. 56) explana que a economia institucional estuda as “convenções, costumes, hábitos de pensar e os modos de fazer que compõem o esquema de arranjos que chamamos de ordem econômica”.

Macedo e Ckagnazaroff (2018) mencionam que uma característica marcante dessa corrente é a busca de uma visão inovadora dos meios pelos quais as instituições influenciam e são influenciadas pelas práticas e processos econômicos, sendo que, de forma geral, os institucionalistas estão interessados em analisar e compreender o conjunto de estruturas públicas e privadas que moldam o comportamento dos atores políticos, definem seus interesses e estruturam suas relações de poder com outros grupos e indivíduos. Hodgson (2017b) salienta que estudos sobre economia institucional devem considerar o caminho duplo e contínuo entre níveis macro e micro, tendo em vista que a macroestabilidade pode ser influenciada pelo microcaos, da mesma forma que as limitações sistêmicas podem prevalecer sobre as microvariações.

Para Conceição (2002, p. 6), o pensamento institucionalista sob a vertente econômica, subdivide-se em três correntes: o Antigo Institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchell; a Nova Economia Institucional de Coase, Williamson e North; e a corrente neoinstitucionalista, sob a influência de autores como Galbraith, Gruchy, seguidos de Hodgson, Ramstad, Rutherford, Samuels, Mark Tool, Stanfield e outros.

Segundo Conceição (2002) e Cavalcante (2014), o velho institucionalismo de Veblen, datado do final do século XIX e início do século XX, argumentava a favor da ciência empírica, uma linha mais descritiva e processual, sujeita às especificidades históricas e a abordagem evolucionária. Esses aspectos sugerem que “a relação entre atividade humana, as instituições e a natureza evolucionária do processo econômico definiriam diferentes tipos de economia” (Conceição, 2002, p. 122), na qual a concepção de instituição estaria atrelada a um processo contínuo de mudança e transformação de hábitos mentais dos sujeitos.

Para Vilaça Júnior e Conceição (2021), Veblen parte da ideia de que a conexão entre indivíduos e ambiente macroeconômico realiza-se a partir da interação social, sendo essa, por conseguinte, capaz de estabelecer regularidades que criam padrões de comportamento, ou seja, hábitos. Assim, instituições na concepção vebleniana se configuram como “padrões de ação coletiva que se originam de conjuntos de hábitos. As instituições são resultado de hábitos, crenças e padrões de comportamento dos indivíduos, ao mesmo tempo que repercutem, reforçando ou não, as convenções sociais que regem esses hábitos (Vilaça Júnior; Conceição, 2021, p. 950).

Hábitos mentais, na concepção vebleniana, configuram, portanto, “formas de ser e de fazer as coisas que se cristalizam em instituições, mantidas ou modificadas ao longo do tempo pela ação reprodutiva ou transformadora dos sujeitos” (Cavalcante, 2014, p. 377). Assim sendo, compreende-se que as mudanças institucionais na análise vebleniana:

[...] dependem das características históricas do grupo social e de sua trajetória, tendo, deste modo, as categorias tempo e espaço como aspectos relevantes para a análise evolucionária das instituições. Logo, a formação de novas instituições não é percebida em um curto espaço de tempo, acarretando na análise de trajetórias de uma comunidade ou de um grupo social (Vendruscolo; Waquil, 2020, p. 160).

Acrescenta-se ao esquema conceitual de instituição de Veblen, a ideia de novas bases psicológicas para a economia de Mitchell (hábitos mentais e de ação), em que o autor se aproxima da economia tradicional para construção de um corpo teórico mais complexo, associando instituições como hábitos de pensamento predominantes que orientam a conduta dos indivíduos (Conceição, 2002; Cavalcante, 2014).

Commons avança o conceito de instituições de Veblen ao partir da ideia de que os conflitos de interesse emergem de hábitos mentais distintos, nos quais as instituições detêm o papel de resolvê-los com base em regras e punições, regulando as relações sociais (ações coletivas) implícitas em acordos e transações (Conceição, 2002; Cavalcante, 2014). O autor ainda ratifica que, diante de tantos significados incertos que envolve o termo instituições, existe uma circunstância universal: a todo comportamento considerado institucional coexiste ação coletiva em controle, liberação e expansão da ação individual (Commons, 2017).

Referente às transações, Commons (2017, p. 73), ao relacioná-las com a propriedade, compreende-as como “alienação e aquisição entre indivíduos dos direitos de propriedade e liberdade criados pela sociedade”; uma espécie de acordo coletivo entre os indivíduos que possibilita, em um sistema em que prevalece a escassez de recursos, levar à resolução de conflitos sem que seja pela força física. O autor ainda define as transações como principal unidade de análise na economia, sendo elas não mais “troca de mercadorias”, mas alienação e aquisição entre indivíduos dos direitos e liberdades de propriedade. Não há troca e consumo, sem antes ter a transação (Commons, 2017).

Susskind (2006) destaca que na formulação de políticas públicas as partes interessadas e tomadores de decisão estão engajados em um processo duradouro de tentar influenciar o pensamento e o comportamento uns dos outros e, em meio a confrontos e disputas pelo poder político, buscam negociar a fim de perseguir seus objetivos, embora gerem resultados não satisfatórios para todas as partes. A negociação é uma forma de acordo entre as partes, podendo ser estabelecida por meio da cooperação, barganha ou persuasão (Susskind, 2006).

A negociação por meio da cooperação é entendida como “um ato de pessoas ou grupos que agem ou trabalham conjuntamente, perseguindo um objetivo ou fim coletivo e que pode ou não beneficiar a pessoa ou grupo que coopera” (Pessali, 2015, p. 108).

No que se refere à negociação por meio da barganha, “as partes interessadas e tomadores de decisão estão engajados em um processo interminável de tentar influenciar o pensamento e o comportamento um do outro” (Susskind, 2006, p. 382), por meio de concessões, colocando em jogo o que se tem e o que se quer. Em um contexto de barganha, a hierarquia e o poder são elementos fundamentais na

negociação, tendo em vista que garante a um grupo de pessoas a “soberania para definir, interpretar e aplicar regras que influenciarão as ações de outras” (Pessali; Dalto, 2010, p. 15).

A persuasão incide na negociação por meio de convencimento e argumentação baseados em evidências, conforme mencionam Goodin, Rein e Moran (2006). Os autores reforçam que para se fazer política, os formuladores de políticas precisam persuadir as pessoas para que estas sigam as regras e normas institucionais e as tornem prática pública. O convencimento pode ser alcançado pelas retóricas de: “argumentação com referência à lógica; (2) argumentação com referência à emoção; (3) argumentação com referência à história, opinião de especialistas ou evidências; e (4) argumentação com referência a ideologia ou valores” (Goodin; Rein; Moran, 2006, p. 287, tradução nossa).

Commons (2017) e Cavalcante (2021) expõem que as transações podem ser vistas a partir de suas tipologias predominantes no capitalismo moderno: transação de barganha, transação gerencial e transação distributiva. A transação de barganha é regida pelo princípio de escassez, cujos recursos geram uma relação de dependência mútua e conflito entre as partes em um ambiente propício a questões econômicas como negociação, concorrência, discriminação e poder econômico e regras de funcionamento. Na transação gerencial, o princípio de eficiência fundamenta uma relação de superioridade e inferioridade firmado entre as partes por meio de contratos, em que especifica os comandos de quem manda e quem obedece. Por fim, a transação de distribuição envolve o Estado e seus contribuintes, relação fundamentada pelos princípios de futuridade e fatores limitadores.

Assim, por meio das transações, as instituições estão refletidas nas relações sociais e compartilhadas em formas hábitos de pensamento e ação entre os indivíduos. Compreender como as instituições são formadas, a quem beneficia e os mecanismos de manutenção delas são os pressupostos do Antigo Institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchell (Conceição, 2002; Cavalcante, 2014).

A concepção de transações de Commons é tratada pelos teóricos da corrente Nova Economia Institucional (NEI) ou novo institucionalismo, como Coase, Williamson e North, que propuseram ampliar a concepção de instituições como mecanismos de ação coletiva que dariam ordem ao conflito e aumentar a eficiência. (Conceição, 2002).

Ronald Coase foi um dos primeiros teóricos da nova economia institucional a discutir a teoria dos custos de transação, questionando os limites e os motivos da existência da firma, que até então não era de interesse da teoria econômica convencional (Silva; Brito, 2013). Coase (1990, p. 5, tradução nossa) destaca que na teoria econômica moderna, a firma é:

Uma organização que transforma insumos em produtos. Porque as firmas existem, o que determina o número de firmas, o que determina o que as firmas fazem (os insumos que as firmas compram e o produto que elas vendem) não são questões de interesse para a maioria dos economistas.

Observa-se que a visão de Coase sobre instituição envolve sua existência a partir da presença dos custos de transação, em que é constituída pelo mercado, firma e Estado, tem a capacidade de alocar recursos, definir preços ou reduzir os custos. Assim, a concepção de instituições está implícita na ideia de organização (Cavalcante, 2010).

Coase influencia os estudos de Williamson a partir das relações existentes entre firmas, mercados e relações baseadas em transações, cuja base é construída na eficiência associada à racionalidade limitada e comportamentos oportunistas dos atores econômicos (Conceição, 2002). Conforme ressaltam Silva e Brito (2013, p. 178), é na lógica da teoria dos custos de transação (TCT) que:

[...] a eficiência está associada ao comportamento oportunista, o qual ocorre em razão dos contratos incompletos resultantes da racionalidade limitada dos gestores, quando as transações envolvem ativos específicos, ou seja, aqueles de difícil alocação alternativa sem perda de valor econômico. A percepção de incerteza do gestor potencializa a ocorrência de comportamentos oportunistas, à medida que dificulta a previsão das condições futuras do ambiente.

Dessa forma, a racionalidade limitada pressupõe que os indivíduos possuem limitações cognitivas - tanto de conhecimento quanto de capacidade computacional - para realizar decisões, conseqüentemente, diante dessa completude,

suas decisões necessitam de apoios, de regras existentes fora da mente dos indivíduos e ao menos relativamente independente deles, ou seja, o processo de decisão de indivíduos limitados cognitivamente se apoia em instituições (Cavalcante, 2010, p. 24).

A racionalidade processual de Simon, conforme destaca North (2010), deve ser utilizada a fim de possibilitar aos atores - que não possuem uma visão completa sobre

o ambiente complexo onde devem decidir – construir realidades subjetivas e atuar sobre elas. O autor ainda reforça a importância de modelos mentais, das crenças e do aprendizado no processo de decisão, tendo em vista ser um ambiente permeado de incertezas em relação ao futuro (North, 2010).

Já no comportamento oportunista, pressupõe-se uma ação intencional maliciosa, manifestada pela falta de sinceridade ou honestidade nas transações, em que os atores agem em benefício próprio ao aproveitar as lacunas contratuais para tirar proveitos em relação aos demais, manipulando informações ou falseando as intenções (Conceição, 2002; Silva; Brito, 2013). Contudo, por sua complexidade, nas transações, os atores envolvidos podem agir diferentemente em situações semelhantes, tendo em vista que não controlam o comportamento e são influenciados por fatores exógenos (Silva; Brito, 2013). Assim, as instituições são permeadas por um ambiente de incerteza, racionalidade limitada e oportunismo, com vista à redução dos custos de transação (Conceição, 2002, p. 132).

North estabelece uma conexão entre custos de produção da abordagem neoclássica e custos de transação de Coase e Williamson, demonstrando a importância das instituições a partir do desempenho econômico, que vai ser determinado pela capacidade que as instituições possuem de amenizar a incerteza e reduzir os custos de utilização dos mercados (Conceição, 2002; Melges; Figueiredo Neto; Benini, 2019). O objetivo de North, segundo Krul (2018, p. 4-5, tradução nossa):

[...] é estudar a formação e mudança de instituições. [...] é explicar como as economias têm variado no desempenho econômico ao longo do tempo. Ao fazê-lo, terá também de estudar como e o porquê a maior parte da história econômica foi caracterizada não por mercados neoclássicos eficientes, mas por todas as formas possíveis de falhas de mercado e por acordos políticos e econômicos, direitos de propriedade e sistemas de atribuição extremamente diferentes. [...]. A NEI de North em sua forma final é, portanto, uma teoria da interação entre crenças, instituições, ordem política e resultados econômicos.

Dessa forma, observa-se que as instituições têm o papel restritivo e estruturam as interações políticas, econômicas e sociais, à medida que criam ordem, reduzem incertezas no mercado e limitam as possibilidades de escolha e de oportunidades às quais os indivíduos se sujeitam (Gomes, 2018; Melges; Figueiredo Neto; Benini, 2019). Além disso, elas são concebidas como regras do jogo, estruturadas como formais (leis, direitos de propriedade) ou informais (costumes, tradições, códigos de

conduta), que determinam como, por que e quem pode fazer parte do jogo (Nelson, 1995). Nesse contexto, Riedo *et al.* (2023, p. 521) mencionam que as instituições desenvolvem as regras do jogo, a fim de orientar “as direções a serem tomadas, a fim de que os problemas relacionados às interações entre os agentes sejam resolvidos, e os acordos de troca sejam estabelecidos e cumpridos”.

Vale ressaltar que Hodgson (2017a) reforça o cuidado de se utilizar os termos “regras formais e informais” cunhados por North, tendo em vista que as instituições não se limitam simplesmente às regras. Nessa perspectiva, as instituições comportam estruturas sociais baseadas em hábitos coletivos de pensamento e ações aceitos, considerados material constitutivo das instituições ao proporcionar-lhes maior durabilidade, poder e autoridade normativa (Hodgson, 2003).

É sob a influência de autores como Hodgson, Rutherford, Samuels e outros, que a corrente neoinstitucionalistas desenvolve-se de certo modo em contraponto à ideia de instituição como regras do jogo genericamente tratadas por estudiosos da NEI, bem como resgata conceitos centrais do velho institucionalismo (Conceição, 2002).

Samuels foi um dos críticos da corrente NEI, retomando os preceitos de Veblen sobre a dependência do processo histórico (*path-dependence*) na formulação de ideias e políticas econômicas (Conceição, 2017). Entende-se que as instituições condicionam a ação individual e coletiva dos indivíduos e são revestidas de hábitos interiorizados e compartilhados, capazes de estruturar as interações dos indivíduos, ao mesmo tempo em que permanecem permeáveis às ações destes (Hodgson, 2003). O autor enfatiza que as instituições podem ser definidas como “sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam as interações sociais” (Hodgson, 2017a, p. 122). Portanto, instituições são linguagem, dinheiro, leis, empresas e organizações.

Contudo, na visão de Hodgson (2017a), as instituições não são apenas estruturas sociais. São reforçadas e mantidas pelo comportamento individual em forma de hábitos, que seriam formados a partir de ações e pensamentos compartilhados repetitivamente, em que as convenções sociais e as instituições são formadas e preservadas, tomando assim como referência os pensamentos do velho institucionalismo sobre o modelo de causalidade social, baseada em experiências passadas (*path-dependence*) (Hodgson, 2017a).

Hodgson (2017b) salienta que estudos sobre economia institucional devem considerar o caminho duplo e contínuo entre níveis macro e micro, apontando que a macroestabilidade pode ser influenciada pelo microcaos, da mesma forma que as limitações sistêmicas podem prevalecer sobre as microvariações. Aponta-se, portanto, para o “conceito de ordem socioeconômica emergindo da variedade do nível macro (Hodgson, 2017b, p. 257), em que há necessidade de explicar os mecanismos causais por meio de uma análise comparativa que interligam ambas as estruturas, bem como uma investigação ampla de fatores que revelem/esclareçam tais causas (como cultura, sistema político, dentre outros fatores).

Assim, nessa perspectiva evolucionária, as influências causais (*reconstitutive down-ward causation*) são reconhecidas em ambas as direções, de modo que os indivíduos são afetados pelas estruturas institucionais, da mesma maneira que estas são constituídas pelos indivíduos (Hodgson, 2010). É preciso considerar indivíduo e estrutura institucional de forma integrada, conectados “em um círculo de interação mútua e interdependência e que emergem somente da ação coletiva” (Hodgson, 2017a, p. 133).

O princípio de causação cumulativa, como explana Kapp (2017, p. 245), não descarta “conflitos, tensões, contradições, mudanças e transformações; ao contrário [...]. Incluem elementos subjetivos e objetivos: ideias comuns, avaliações, ideologias e instituições, assim como tecnologias e relações de produção”. O que o autor ressalta é para a nulidade de qualquer busca por uma causa primária, dando importância ou exclusividade a um ou outros conjuntos de fatores que expliquem e conectem os processos econômicos (Kapp, 2017).

Observa-se, portanto, que as abordagens institucionalistas possuem características comuns referentes à concepção de instituição, conforme destaca Hodgson (2017a, p. 271):

- a. As instituições envolvem a interação de agentes;
- b. As instituições são formadas por hábitos e rotinas comuns;
- c. As instituições sustentam e são sustentadas por hábitos compartilhados;
- d. Embora não sejam imutáveis, as instituições apresentam qualidades duráveis; persistentes e autorreforçadas;
- e. As instituições incorporam valores de uma sociedade e reforçam sua legitimidade moral.

Neale (2017) destaca que na análise institucional da organização social e econômica e de suas mudanças existem três elementos chaves que identificam uma instituição: a primeira é que há várias pessoas praticando e podem ser observadas em suas ações (e identificadas); a segunda é que existem regras que garantem a ordem, repetição e estabilidade das atividades praticadas; e terceiro, há um senso comum em explicar e justificar as regras existentes e as atividades executadas por meio de padrões.

Peres (2008) menciona que a unidade de análise se baseia nas escolhas dos indivíduos em coletividade, que ocorrem em um ambiente propício a transações, interações, cooperação e oportunismo. Nesse sentido, as instituições agem externamente, estruturando regras que fornecem incentivos, constrangimentos/restrições às ações dos indivíduos, ao mesmo tempo que geram uma interiorização/conhecimento das instituições como cursos possíveis de ação e que levam a moldar e estruturar hábitos e preferências consistentes (Hodgson, 2017a). Em outras palavras, as instituições são simultaneamente estruturas objetivas e subjetivas, que se institucionalizam ao constranger/restringir, limitar as preferências e depois, moldar/estruturar os pensamentos e ações dos indivíduos em coletividade. É nesse sentido que as instituições têm a possibilidade de exercer efeito reconstitutivo nas preferências individuais e na formação de novos hábitos por meio da operação de canais e restrições institucionais (Hodgson, 2002).

Pessali (2015), ao se referir às instituições como hábitos de pensamento e ação, enfatiza que são instituídos em uma coletividade em forma de normas e regras que orientam o comportamento humano e se estruturam na interação social. Assim, elas podem sinalizar aos formuladores de políticas públicas acerca do comportamento alheio, bem como combinar ideias, expectativas e ações que geram confiança e cooperação nas relações e nos processos e minimizar as incertezas no campo da interação, delimitando e orientando decisões e padrões de comportamento (Pessali, 2015).

Vale ressaltar que os indivíduos são dotados de racionalidade limitada, necessitando de aparato cognitivo (conjunto de variáveis) para desenvolver suas ideias, julgamentos e tomar suas decisões. A aquisição desse aparato depende de variáveis internas e exógenas, como: processos de interação e aprendizagem, negociações e oportunismo (Hodgson, 2002). A esse respeito, Fernandes e Almeida

(2019, p. 134) mencionam que a racionalidade limitada influencia o processo de políticas à medida que “os indivíduos e organizações não conseguem devotar atenção integral a todos assuntos sobre os quais possuem interesse e, devido a isso, há um compartilhamento institucional de funções políticas”.

Adota-se nesta tese a ideia de que os hábitos são uma propensão, que o indivíduo adquire por razões internas e externas a ele, para agir ou pensar determinadas situações e que acabam lhe dando contornos sociais identificáveis (Pessali, 2015). Logo, utiliza-se o hábito para definir e moldar as preferências e propósitos individuais perante situações complexas como, por exemplo, em espaços de decisão política que envolve transações econômicas, marcados por padrões de relacionamento e interação (Pessali, 2015), como é o caso das políticas públicas de turismo. A seguir, apresenta-se o referencial teórico sobre análise das políticas públicas, a fim de endossar as discussões sobre instituições nas políticas públicas de turismo.

2.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte-se do entendimento de que o estudo da política pública é um fenômeno multidisciplinar, que tende a dialogar com a ciência política, o direito, a economia e outros campos do conhecimento, tendo em vista que ocorrem em um contexto específico, que deve ser considerado em termos de análise e recomendações subsequentes (Deleon, 2006).

Allison (2009) pontua que o teor científico dado às políticas públicas estava prescrito com o surgimento das primeiras escolas de políticas públicas nos Estados Unidos, cujas preocupações refletiam não apenas a complexidade do papel e tamanho do governo, mas os seus impactos no equilíbrio entre setores públicos e privados. O autor ainda aborda a necessidade de profissionais capazes de entender o que o governo deve fazer e como deve fazer de maneira eficiente e com menor custo, tendo as academias a função de não só prepará-los, mas de articular teorias que fundamentasse a prática, aproximando da realidade do mercado e capturando lições.

A proposta enquanto disciplina multidisciplinar, era “entender e formular teoricamente questões científicas envolvendo o tema, assim como compreender as

razões pelas quais os governos escolhem determinadas ações para executar medidas empíricas” (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p. 12). Nesse caso, Frey (2000) destaca que as investigações a respeito das políticas públicas devem ser voltadas para os resultados que um dado sistema político produz, com vistas a esclarecer como certas estratégias escolhidas podem trazer solução aos problemas específicos.

A institucionalização das políticas públicas, enquanto ciência, necessita de delimitação do objeto específico, articulações entre ideias e suporte material, controle de recursos estratégicos e comunidade que venha a discuti-las, propondo agenda, discursos comuns e identidade compartilhada (Farah, 2018).

Estudiosos clássicos, como os de Lasswell, 1984; Lindblom, 2009 e Easton, 1968, considerados percussores da área, desenvolveram abordagens distintas acerca da temática política pública com ênfase na análise, sendo a mais clássica de Harold Dwight Lasswell, em 1936, que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública). Em sua abordagem, destacou a importância dos atores, seus interesses, interações e estratégias no cenário político (Souza, 2006). Além disso, procurou conectar as ações do governo ao conhecimento científico, questionando que política pública implica em saber: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. (Lasswell, 1984). Observa-se que as características principais atribuídas às políticas públicas eram a resolução dos problemas baseada no conhecimento disponível e organizada em etapas distintas, mas interdependentes³.

Em 1957, Hebert Simon propôs o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policymakers*), baseado na contraposição do racionalismo sinóptico de que mesmo que o decisor agisse racionalmente, era impossível obter resultados ótimos, mas apenas satisfatórios, dado este por ter acesso à informação restrita ou dificuldade de analisar situações/problemas altamente complexo. A esse respeito, Pessali (2015) enfatiza que a racionalidade é construída pela relação entre agentes e estruturas a partir da interação entre os sujeitos, onde cada indivíduo tem um modelo mental para processar as informações.

³ Apesar de existirem várias divisões do ciclo da política, Frey (2000) apresenta que comum a todas elas são as fases de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas, das quais distingue-se nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Secchi (2021) por sua vez, formular essas fases em: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Na década de 1950, Charles E. Lindblom se utilizou da teoria do incrementalismo para questionar os modelos sequencial de análise do processo político de Lasswell e de racionalidade limitada de Simon, propondo a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como: as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório (Araújo; Rodrigues, 2017). Os atores políticos, por apresentarem interesses diversos, colocam-nos em situações de negociação para direcionar o rumo e ajustes das políticas públicas, buscando sua eficiência.

Já na década de 1960, David Easton definiu a política pública como um sistema com diversas interfaces, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente (Souza, 2006; Agum; Riscado; Menezes, 2015). Assim, cada componente do sistema político não pode ser analisado isoladamente, já que os atores políticos interagem, enquadrados por um conjunto de normas e regras formais e informais. Nesse sentido, o comportamento dos indivíduos é condicionado quer por mecanismos de suporte da envolvente social (*inputs*), quer por pressões internas ao sistema (*withinputs*) (Souza, 2006).

A partir da década de 1980, Sabatier (1991) propôs como análise das políticas públicas o foco no processo, distinguindo-se das demais formas de abordagens distintas acerca da temática política pública. Segundo Farah (2018, p. 55), foi essa forma de analisar a política que propiciou o surgimento de várias teorias explicativas sobre “a formulação, a implementação e sobre os efeitos das políticas, as quais subsidiaram a aplicação de conhecimento no próprio processo”. A autora ainda destaca que as políticas públicas sofreram ao longo dos anos várias redefinições no lócus do seu processo, que vai deste a ação racional do Estado à complexidade e presença de atores políticos não-governamentais, sendo um processo não linear, multilateral e incremental que envolve tentativas e erros.

Tais contribuições reforçam os estudos sobre a produção da política pública na atualidade e mostram um campo multidisciplinar, permeado de fases e processos, no qual em cada um deles, “atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes” (Saravia, 2006, p. 32). Além disso, observa-se que os conceitos não são excludentes: à medida que se complementam, podem gerar modelos teóricos capazes de levar, por exemplo, à compreensão de como e por que o governo faz alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos (Souza, 2006).

Dessa forma, as discussões sobre políticas públicas perpassam várias temáticas, sendo importante destacar aquelas relacionadas às etapas de formulação das políticas públicas, que tratam de agenda governamental (Agum; Riscado; Menezes, 2015; Araújo; Rodrigues, 2017; Capella, 2018; Gambi, 2007; Goodin; Rein, Moran, 2006; Hood, 1986; Kingdon, 2006; Schattschneider, 1960; Secchi, 2021) e aos modelos teóricos de análise de políticas públicas, principalmente os estudos que focam em explicar o que são esses modelos e como são utilizados para analisar as políticas públicas (Capella, 2018; Capella; Brasil, 2015; Dye, 2010; Easton, 1968; Frey, 2000; Kingdon, 2006; Lasswell, 1984; Lindblom, 2009; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Secchi; Coelho; Pires, 2019; Souza, 2006).

Assim, observa-se que os estudos reúnem dados e informações acerca do contexto das políticas públicas conforme suas particularidades, dos conflitos e interesses que permeiam problema público e dos instrumentos políticos pertinentes à tomada de decisão (Agum; Riscado; Menezes, 2015; Deleon, 2006; Goodin; Rein, Moran, 2006; Hood, 1986; 2007; Hood; Margetts, 2007; Howlett, 2011; Ollaik e Medeiros, 2011; Powell; Di Maggio, 1991; Salamon, 2000; Secchi; Coelho; Pires, 2019). Além disso, retratam a atuação dos atores políticos, suas relações de interação e de poder, recursos e estratégias, vínculos e conexões institucionais nas políticas públicas (Araújo; Rodrigues, 2017; Capella, 2018; Schattschneider, 1960; Secchi, 2021; Souza, 2006) e as instituições que regulam as regras formais e informais, comportamentos e ações dos atores políticos e espaços de participação (Goodin; Rein, Moran, 2006).

Nesse sentido, a literatura no campo das políticas públicas reforça a finalidade prescritiva da análise das políticas públicas de “construir política pública, avaliar questões técnico-políticas e gerar informação para o enfrentamento do problema público” (Secchi, 2021, p. 11). A esse respeito, Araújo e Rodrigues (2017, p. 11) contribuem com seus estudos sobre os modelos de análise das políticas, ao enfatizarem que tais modelos colocam como objeto de estudo “as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação”. Capella e Brasil (2015) contribuem com suas investigações ao atrelar os conceitos de redes e subsistemas aos modelos teóricos

de inspeção das políticas e reforça a necessidade de adotá-los como unidade base de análise e de forma cruzada entre si.

Cada modelo propõe analisar aspectos distintos da política, como o modelo de ciclo das políticas públicas (que descreve sequencialmente o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas), o modelo de Escolha Racional (que se baseia na maximização dos interesses dos tomadores de decisão de escolherem as melhores alternativas que atendam suas necessidades), modelo de coalizões de defesa (que foca nas mudanças políticas e no envolvimento de múltiplos atores em distintas esferas e níveis de governo), dentre outros (Frey 2000; Souza, 2006; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Lasswell, 1984; Lindblom, 2009). É importante salientar que esses e outros modelos⁴ representam apenas uma amostra das abordagens teóricas conceituais utilizadas para se pensar políticas públicas⁵, não sendo competitivos podendo ser utilizado isolado ou conjuntamente.

Diante do exposto, observa-se o posicionamento conceitual de que as políticas públicas compreendem ações do governo em solucionar problemas públicos. Dye (2010, p. 100) argumenta “que o governo escolhe fazer ou não fazer” resulta em uma ação que pode ser considerada política pública, em que governar também envolve vontade, tentativa e intenções. Azevedo (2017, p. 57) destaca que a política pública “é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. A esse respeito, Secchi (2021, p. 2) afirma que uma política pública configura “uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública”.

No ponto de vista de Araújo e Rodrigues (2017), as políticas públicas e suas vertentes podem ser compreendidas como,

A ação pública dos governos, as condições do seu desenvolvimento, as suas causas e condicionantes, os fatores de sucesso e de insucesso, as consequências e os efeitos dessa ação, o papel dos atores, o papel das ideias e dos fatores cognitivos, a influência dos fatores socioeconômicos e dos

⁴ Dye (2010, p. 100), em seus estudos sobre modelos de análise de políticas públicas, especifica os modelos conceituais, demonstrando sua utilidade no que tange se pensar a política pública, sendo eles: “modelo institucional, modelo de progresso, modelo de grupo, modelo de elite, modelo racional, modelo incremental, modelo de teoria de jogos, modelo de opção pública e modelo sistêmico”.

⁵ Vale ressaltar que diante da complexidade de análise das políticas públicas, e levando em consideração o objeto de estudo sobre, é que se adota como base desta análise o modelo de coalizões de defesa, proposto por Sabatier a ser detalhado posteriormente.

organismos internacionais, procurando padrões e explicações causais através da análise das instituições, das ideias e de outras variáveis de natureza cognitiva, bem como da análise dos fatores socioeconômicos (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 18).

Assim, com base nesses conceitos, as políticas públicas envolvem conflitos e consenso entre os atores políticos sobre as ações e inações do Estado e direcionam a definição das normas para resoluções de problemas públicos. Ao focar nesta tese nas influências dos atores políticos nas decisões políticas, toma-se como base inicial o processo de formação da agenda política presente no ciclo das políticas públicas para desencadear a análise das coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo. Justifica-se por entender ser um processo que envolve conflitos, incertezas e decisões em torno de problemas públicos, no qual atores políticos, em certos momentos, unem-se para defender seus interesses e influenciar a agenda governamental. Secchi (2021, p. 5) ratifica que o problema público pode ser visto como uma doença e a política pública seria a forma de tratar esta doença que, por sua vez, “precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento”.

Considerando a perspectiva lasswelliana da política voltada para solução do problema, é na definição da agenda governamental que se analisa o processo pelo qual os problemas merecem atenção por parte do governo e que questões devem ser priorizadas em detrimento de outros (Capella, 2018). Para Kingdon (2006), a agenda corresponde a lista de temas ou problemas que são alvos de atenção do governo em determinado momento, seja pelas autoridades governamentais quanto pelas pessoas fora do governo. O autor ainda menciona que a agenda governamental pode ser estabelecida a partir de três explicações: problemas, política e participantes visíveis. Destarte, os meios pelos quais os atores políticos conhecem e definem os problemas, como percebem as mudanças políticas e a visibilidade que possuem a partir da posição que ocupam aumentam as chances de influenciar a agenda governamental (Kingdon, 2006).

A agenda faz parte do ciclo das políticas públicas e pode ser compreendida como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 58), em outras palavras, trata-se de compreender o porquê um assunto torna-se relevante perante os demais e de que maneira isso acontece ao longo do tempo. Secchi, Coelho e Pires (2019) mencionam que existem dois tipos de

agenda: agenda política ou agenda sistêmica (corresponde ao conjunto de problemas ou temas o qual a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública) e agenda formal ou agenda institucional (aquela que enumera os problemas ou temas dos quais o Governo decide enfrentar).

Para que seja considerado público, é preciso que os “atores políticos subjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e pública (relevante para a coletividade)” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 14). Essas situações inadequadas são interpretadas por Gambi (2007) como carências objetivas da população, que se elevam à categoria de problema público quando atores com certa influência e poder – adquiridas ao longo do tempo e das posições que ocupam, seja dentro e fora do Estado – identificam-nas como situações que afetam negativamente a população. Segundo o autor, o problema público também é uma questão subjetiva, cujas ações públicas são permeadas por negociação, convencimento e persuasão (Hood, 1986; Howlett, 2011), tendo em vista que “se relaciona com interesses e motivações dos atores de poder” (Gambi, 2007, p.15, tradução nossa).

Schattschneider (1960) assinala que na formulação da política pública o conflito é estabelecido, em que os grupos de formuladores buscam expandir o problema a partir da organização e mobilização do maior número de indivíduos envolvidos com o problema público, persuadindo-os a reconhecerem o problema como legítimo. Por conseguinte, ao ganharem a atenção do público e dos tomadores de decisão, posicionam-se estrategicamente frente aos demais, aproveitam as janelas de oportunidade e decidem “sobre o que é o jogo também decide quem pode entrar no jogo” (Schattschneider, 1960, p. 102, tradução nossa).

Kingdon (2006) destaca que quanto mais próxima a ligação entre problemas, propostas e políticas, maiores são as chances de um item se tornar prioritário a deliberações (ou seja, de ser incluído na agenda de decisões). Nesse momento de confluência, os atores políticos aproveitam oportunidades e fazem conexões em busca de apoio político para suas propostas e as mantêm prontas à espera de janelas de oportunidade, seja por meio do aparecimento de problemas ou por desdobramentos da política. Assim, as janelas são abertas por eventos que se manifestam tanto da dinâmica dos problemas quanto da política, consoante exemplifica Kingdon (2006, p. 237):

Um novo problema surge, criando a oportunidade de se propor uma solução para ele. [...] eventos de dinâmica política, tais como a eleição de novos políticos, mudança no clima político-nacional, ou um lobby poderoso, podem criar oportunidades de trazerem à tona alguns problemas e propostas, e conseqüentemente, reduzir as chances de outros problemas ou propostas.

No que concerne às janelas de oportunidade, destaca-se que são aberturas de oportunidades na agenda sistêmica, seja de forma programada ou não-previsível, em que o problema é reconhecido e as condições políticas são favoráveis para que questões ascendam à agenda de decisões (Capella, 2018). Fernandes e Almeida (2019) mencionam que as janelas de oportunidade surgem de problemas graves ou de acontecimentos na corrente Política e ganham folego no debate político quando a comunidade de especialistas apresenta solução viável técnica e os políticos acham lucrativo aprová-la. Os autores ainda reforçam o papel dos empreendedores políticos quando as janelas de oportunidades abrem ou fecham

Eles são os indivíduos que investem recursos na promoção de alguma proposta ou na identificação de algum problema, buscando criar condições para o atrelamento da corrente dos problemas com as soluções e para concatenar ambas com a corrente da política. Assim, os empreendedores tornam-se centrais para o amadurecimento de uma solução (Fernandes; Almeida, 2019, p. 131).

Vale ressaltar que as oportunidades de acesso de uma questão à agenda são transitórias e manipuladas e, por isso, os atores devem estar cientes das diferentes oportunidades e preparados para aproveitá-las, a fim de alterar contextos em prol de aumentar suas chances ou bloquear chances de concorrentes (Lindblom, 2009).

Percebe-se que o acesso ao processo de formulação de problemas e soluções nas políticas públicas é restrito e desigual, à medida que tais grupos se utilizam de recursos escassos em função do argumento de Schattschneider (1960), de que conflitos são explorados a ponto de elevarem alguns problemas em problemas públicos, em detrimento de outros, que são mantidos fora do debate político.

É importante salientar que a formulação de políticas é sempre uma questão de escolha sob restrição (Goodin; Rein, Moran, 2006), no qual se opera um sistema de seleção de alternativas com base nas soluções possíveis para o enfrentamento dos problemas públicos. De acordo com Capella (2018, p. 74), a seleção de alternativas exerce influências sobre o desenho da política e de seus resultados, pois envolve competição entre “atores governamentais e atores externos ao governo em um

processo de debate sobre como o Estado pode lidar com problemas públicos”. A autora destaca ainda que os meios (instrumentos) que os governos têm a sua disposição para lidar com os problemas traduzem como as políticas públicas são desenhadas (Capella, 2018), ou melhor, suas escolhas revelam como a política é.

Conforme Howlett (2011), os instrumentos de políticas públicas são técnicos ou meios dos quais o Estado busca alcançar seus objetivos e promover o bem-estar coletivo. Por ser objeto de deliberação por parte dos atores envolvidos, a questão da escolha dos instrumentos está intimamente ligada à questão da formulação das políticas (Howlett, 2011). Já Hood (1986; 2007) incorpora a ideia de instrumentos como instituições capazes de moldar pensamentos e ações dos indivíduos e as suas escolhas políticas.

Os instrumentos são classificados congruente a sua nodalidade (envolve a capacidade do governo de agir em formato de rede, sendo o ponto de conexão entre os atores), autoridade (relacionada ao poder legal e legítimo que o governo tem em executar as ações), tesouro (corresponde aos recursos financeiros e orçamentários disponíveis para realização de suas ações) e organização (equivale à capacidade de dirigir as ações sob jurisdição governamental, i.e., as escolhas que os governos fazem em algum momento ao usar forças próprias para agir diretamente), em que os governos podem usá-los para direcionar os resultados das políticas, coletar informações de seus cidadãos e modificar seus comportamentos e ações (Hood, 2007; Hood; Margetts, 2007).

Salamon (2000) também fornece uma revisão dos instrumentos enquanto instituições de Hood (1986) e inclui as ideias de gestão em rede, ação coletiva e colaborativa de governança moderna. Para o autor, os instrumentos estão para além de regras e normas técnicas e formais utilizadas pela administração pública como forma de regular das interações dos atores sociais, haja vista que possuem em sua essência visões de mundo e juízos de valor que condicionam o comportamento dos indivíduos (Salamon, 2000).

O modelo de sistematização dos instrumentos de Salamon (2000) é agrupado de acordo com as dimensões coerção (configura as restrições impostas pelo governo ao comportamento dos indivíduos), diretividade (engloba o grau de envolvimento e a influência da estrutura governamental sobre as organizações ou indivíduos que executam políticas públicas e, conseqüentemente, na entrega de determinado bem

ou serviço), visibilidade (mensura o quanto a ação é perceptível aos olhos da sociedade) e automaticidade (observa se o governo precisa criar estruturas administrativas para executar as ações públicas, o que exige adoção de processos e procedimentos rotineiros que automatizam parte do controle e da tomada de decisões).

Assim, os instrumentos institucionalizados estruturam a ação, ou seja, “são padrões regularizados de interação entre indivíduos ou organizações” (Salamon, 2000, p. 142) e suas escolhas não são gratuitas e neutras, as normas culturais e as predisposições ideológicas moldam-nas de forma importante, afetando, por conseguinte, as atitudes dos atores perante as ações do Estado.

Observa-se que tais dimensões sintetizam a forma como o Estado pode/deve utilizar os instrumentos para formular, implementar e avaliar políticas públicas, desempenhando seu papel na organização e funcionamento de uma sociedade. Em outras palavras, os instrumentos possuem a capacidade de gerar mudanças significativas na política, considerando que influenciam e são influenciados por hábitos coletivos, coordenados por regras e procedimentos que permitem estruturar as ações e comportamentos dos atores e das organizações (Powell; Di Maggio, 1991).

Na visão de Ollaik e Medeiros (2011, p. 1949), os instrumentos, enquanto instituições, determinam os recursos que serão utilizados e por quem, de modo que como qualquer outra instituição, “os instrumentos permitem que formas de ação coletiva estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível e provavelmente também mais visível”.

É importante frisar que o processo de formulação das políticas públicas é influenciado e influencia ideologias, crenças, incertezas, interesses, hábitos, conflitos, interações e normas institucionais, os quais conferem significados ao comportamento dos atores políticos e possibilitam estruturar decisões, ações e inações governamentais. A seguir, serão discutidas as políticas de turismo sob o olhar das abordagens institucionalistas.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INSTITUCIONALISMO

O turismo, enquanto fenômeno econômico, social e cultural, movimenta debates e estudos concernentes à formulação, implementação e avaliação das

políticas públicas, tendo em conta os impactos da ação (inação) de setores públicos na oferta de produtos e serviços turísticos, dos conflitos e interesses gerados da interação entre público e privado e dos efeitos que podem trazer para um local (Gomes, 2018).

A institucionalização do turismo no Brasil, desde a sua elaboração inicial, nos anos de 1930, foi permeada por ações e programas que remetiam a conteúdos descontínuos, fragilizados e desprezados por parte dos atores governamentais (Maranhão, 2017). O turismo, enquanto política pública, estruturava-se por decretos de lei, dotados de conteúdos frágeis e sem articulação entre si e/ou entre outras políticas setoriais, sem a devida preocupação estatal quando nivelado as demais atividades econômicas ou áreas como a educação, saúde e segurança.

O turismo, até então, não era considerado prioridade para o governo, limitando-se à criação da Comissão Permanente de Feiras e Exposições e do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), chamado “instrumento de comunicação”, na qual a atividade turística era intermediada pelo instrumento organizativo do turismo Divisão de Turismo (DT) (Carvalho, 2016).

Com o passar do tempo, o turismo ganha força econômica e expressividade política e são criados órgãos e instrumentos oficiais desse setor, como o Departamento Nacional de Informações, em 1945, e a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), em 1958; esse último vinculado à Presidência da República (Carvalho, 2016). Observa-se que até esse período, o turismo estava concentrado nas mãos do Estado, cujas ações eram normativas e sem planejamento voltado para o desenvolvimento do turismo local (Nascimento, 2015).

Em 1966, nota-se o estabelecimento de uma estrutura federal com formato estratégico para desenvolver a atividade turística no país, com a criação de órgãos e instrumentos, como o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e primeiro Plano Nacional de Turismo (PLANTUR). Convém ressaltar que os anos seguintes, caracterizaram-se como oportunos para a atividade turística, conforme destaca Carvalho (2016), com a abertura de linhas de crédito para o ramo de hospedagem, como a criação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), Fundos de Investimentos do Nordeste (FINOR), da Amazônia (FINAM) e setoriais (FISSET).

Nascimento (2015) afirma que a EMBRATUR, órgão vinculado ao então Ministério da Indústria e do Comércio, e o CNTUR enfrentaram entraves durante sua atuação, como uma política nacional de turismo sólida, planejamento contínuo e estruturado que abarcasse todo setor (não apenas o ramo hoteleiro) e a dependência do CNTUR à EMBRATUR, o que levou a sua extinção em 1991. Com a crise econômica na década de 1980, somada à imprecisão estrutural e conceitual que se arrastava, o turismo continuou sendo uma pauta secundarizada dentro das políticas públicas (Carvalho, 2016). Segundo Nascimento (2015), esse período entre 1966 e 1991 foi marcado também pela redemocratização do país, instituída pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

A partir da década de 1990, a expansão da atividade no Brasil ultrapassa as fronteiras nacionais visando, por meio do fomento das políticas públicas, à projeção turística do país no cenário internacional. A EMBRATUR é reestruturada, passando de empresa para Instituto Brasileiro do Turismo e assumindo competências acerca da formulação, coordenação, execução e o fazer executar a Política Nacional de Turismo (PNT) (Nascimento, 2015; Maranhão, 2017). O PNT (1996-1999), criado em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, tinha por finalidade promover a atividade turística de forma descentralizada, em parceria com setor público e privado, repercutindo como uma das maiores ações até aquele momento propostas pelo setor público e que resultou no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) (Carvalho, 2016, p. 93). Com a instituição do PNMT, a política nacional de turismo no Brasil adquiriu visibilidade perante na agenda governamental, atraindo atenção dos formuladores de políticas públicas na gestão da atividade em âmbitos nacional, estadual e municipal, sendo um modelo de mudança pela descentralização das políticas, na qual teve a “criação de Conselhos e Fundos de Turismo e planos de desenvolvimento turístico municipal” (Tomazzoni; Tomazin; Oliveira, 2022, p. 226-227).

Ainda na década de 1990, são criados o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) e o Ministério do Esporte e Turismo (MET), nos quais a EMBRATUR estava vinculada, o que representou um marco para a estruturação do turismo no país, em que, por meio de “distintos governos em exercício, passa a destinar ao setor, cada vez mais, posição de destaque na administração pública federal” e que resultou em 2003, na criação do Ministério do Turismo (MTUR) (Nascimento, 2015, p. 69).

Com a criação do MTUR, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a EMBRATUR passa a ser vinculada ao novo Ministério, resultando na publicação do Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes, metas e programas 2003/2007, o que elevou o turismo a uma das dez prioridades da gestão federal da época (Carvalho, 2016). O PNT 2003/2007, segundo Nascimento (2015), desenvolve o modelo de gestão descentralizada e participativa, exigindo dos estados e municípios espaços que promovessem a participação ativa de membros ligados à atividade turística, como a criação de fóruns estaduais de turismo e conselhos municipais de turismo.

É importante salientar que como forma de operacionalizar o PNT (2003-2007), o governo federal criou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, em 2004, com o objetivo de atingir onde o turismo realmente acontecia, nos municípios, e que a atividade trouxesse resultados econômicos e sociais positivos para o território (Carvalho, 2016). Simultaneamente, foram desenvolvidas ações paralelas a implementação do PRT, como a formação de parcerias público-privadas, sensibilização e inserção das comunidades locais, a criação de espaços participativos, como as instâncias de governanças regionais (Nascimento, 2015).

Desde 2004, o MTUR adota o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) com foco na diversificação e descentralização da oferta turística, buscando valorizar as especificidades de cada região do Brasil (Chaves; Secchi, 2022b). Lima (2023, p.49) enfatiza que o PRT substituiu o PNMT com a finalidade de regionalizar, ou seja, “em dividir uma localidade em regiões, de acordo com suas semelhanças [...], podendo ser características geográficas, ambientais, financeiras, políticas, sociais e características relacionadas aos atrativos turísticos”. Com a implementação do PRT, união, estados e municípios foram provocados a gerir uma governança eficiente, que “engloba modelo de gestão utilizado no setor e nas atividades turísticas buscando maximizar os benefícios no local e reduzir os impactos negativos (Lima, 2023, p. 114).

A proposta de regionalização trouxe as instâncias estaduais e municipais desafios em sua implementação devido as particularidades econômicas, sociais, culturais e ambientais, o que levou a reformulações das diretrizes do PRT, em 2007 (Tomazzoni; Tomazin; Oliveira, 2022). Tais mudanças fundamentaram-se em um modelo de destinos turísticos indutores, no qual identificaram 65 municípios (sendo 27 capitais) capazes de induzir o turismo o desenvolvimento turístico de suas regiões (Tomazzoni; Tomazin; Oliveira, 2022). Portanto, a regionalização do turismo se

consolidou como um modelo de gestão da política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões (Silva; Fonseca, 2022).

Outro marco importante para o turismo brasileiro foi a criação da Lei Geral do Turismo, em 2008, instituída pela Lei Federal n. 11.771/2008 e regulamentada pelo Decreto Federal n. 7.381/2010. Tais normativos traçaram as normas sobre o PNT e definiram as atribuições dos atores envolvidos no planejamento e desenvolvimento do turismo no Brasil, assegurando assim ao poder público “maior rigor à atividade turística no país, mostrando maior preocupação com ações planejadas, mais racionais, capazes de melhor nortear a sociedade (Brasil, 2008; Carvalho, 2016, p.94). Assim, o PNT passou por formulações estruturais, evidenciadas na inclusão social e ampliação de envolvidos com a realização da prática turística (2007-2010), no ideário de que o turismo amplia fronteiras a partir do seu desenvolvimento (2013-2016) e na geração de dados e a inserção de sujeitos que criem e disseminem conhecimentos, como as academias e *think tanks* (2018-2022). (Vilela; Costa, 2020; Reis; Santos, 2022).

Cabe salientar que na última atualização do PNT (2018-2022) foi estabelecido como diretrizes: fortalecimento da regionalização; melhoria da qualidade e competitividade; incentivo à inovação; e promoção da sustentabilidade. As linhas de atuação, por sua vez, foram divididas em cinco linhas estratégicas para nortear a atuação entre União, Estados, Distrito Federal, regiões turísticas e municípios, sendo elas: Ordenamento, gestão e monitoramento; estruturação do turismo brasileiro; Formalização e qualificação no turismo; incentivo ao turismo responsável; marketing e apoio à comercialização (Brasil, 2018). A partir dessa versão de 2018 a 2022 é delegado aos atores locais e suas regiões a responsabilidade de fazer a implementação do PNT, de forma a atuarem articulados e formando a Rede Nacional de Regionalização com base na troca de experiências, intercâmbio e inovação, sendo o município o ator principal de provedor ou fornecedor de mão-de-obra ou de produtos destinados a atender o turista (Brasil, 2018).

Em 2015, por meio da portaria 144 de 27 de agosto, o MTUR adotou a metodologia de categorização dos municípios das regiões turísticas (Tomazzoni; Tomazin; Oliveira, 2022), sendo novamente reformulada em 2021 com a Portaria n.

41, de 24 de novembro, que atualizou as normas sobre o PRT, a categorização dos municípios do Mapa do Turismo e estabeleceu os critérios, orientações, compromissos, procedimentos e prazos para a composição do referido mapa (Brasil, 2019; 2021).

A categorização a partir da metodologia de clusterização (agrupamento), segundo Chaves e Secchi (2022b), tem o intuito de otimizar os recursos públicos e orientar a formulação de políticas públicas conforme as categorias que os municípios pertencem, bem como aprimorar a gestão pública com instrumentos na tomada de decisão e auxiliar periodicamente na atualização do Mapa do Turismo Brasileiro.

Já o mapa, tornou-se um instrumento instituído no PRT com o objetivo de orientar a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas por meio do recorte territorial (Brasil, 2019; 2021). Os municípios são indicados pelos órgãos estaduais de turismo em conjunto com as instâncias de governança regional, a partir de critérios de categorização construídos em conjunto com Ministério do Turismo (Chaves; Secchi, 2022b).

Entende-se que questões relacionadas à governança em destinos turísticos no Brasil evidenciaram ao longo dos anos a existência de lacunas a serem preenchidas sobre o diálogo entre atores envolvidos na dinâmica do turismo e que levaram a sensibilizar lideranças nas esferas municipais, estaduais e federais, entidades do *trade* (Oliveira *et al.*, 2022). Tais reflexões promoveram o turismo como atividade que impacta na “difusão de estratégias eficientes de desenvolvimento dos destinos, no que diz respeito à formulação de políticas públicas em turismo no Brasil” (Oliveira *et al.*, 2022, p. 11). A esse respeito, Souza, Emmendoerfer e Knupp (2017) ponderam que o turismo tem um grande impacto socioeconômico sob a dinâmica da sociedade e das organizações, o que exige dos governos (em suas três instâncias governamentais) criarem legislações para minimizar riscos nas transações.

Silva e Carvalho (2022) reforçam que as ações propostas e implementadas pelo governo devem promover o desenvolvimento econômico e social por meio do turismo, propor diretrizes para orientar setor empresarial e sensibilizar a comunidade sobre a importância dessa atividade. Para isso, são elaborados planos e programas de apoio ao turismo e executados projetos e ações em áreas prioritárias da gestão turística, conforme o contexto local.

Grimm *et al.* (2013) entendem que elaborar políticas públicas de turismo exige a participação e cooperação de várias esferas do setor público e privado na gestão do turismo de uma localidade, haja vista a sua própria essência de ser uma atividade comercial, em que cada segmento tem a sua atribuição.

A importância do setor privado está na prestação dos serviços de alimentação, lazer, hospedagem e transporte. O poder público é responsável por integrar os agentes locais para participar do processo de planejamento da atividade, em consonância com a política estadual e nacional. (Grimm *et al.*, 2013, p. 107).

Nesse sentido, o turismo compõe um tecido de conexões, cuja atividade política é influenciada e constituída pelas características sociais, culturais e econômicas das sociedades, assim como pelas ideologias políticas que estruturam o sistema político (Vilela; Costa, 2017). Assim, entende-se que as ações públicas no subsistema do turismo acontecem no contexto de suas políticas, mas não exclusivamente a elas, ou seja, envolve a participação de atores direta e indiretamente (público e privado) ligados ao seu tema, com crenças e instituições incorporadas e compartilhadas coletivamente.

Dessa forma, aproximam-se as políticas públicas de turismo das abordagens institucionalistas ao se pensar instituições como hábitos de pensamento e de ação coletivos, compartilhados pelos atores políticos, na sua interação. A Teoria Institucional aplicada ao setor do turismo vem sendo associadas as áreas: ambiental, empreendedorismo, inovação, tecnologias, responsabilidade social, arranjo institucional, estruturas de governança, políticas públicas e confiança política, conforme apresentado em pesquisa realizada pelos autores Lavandoski, Silva e Vargas-Sánchez (2014) (Quadro 1).

QUADRO 1 - Linhas de pesquisa da teoria institucional em turismo

Área de pesquisa	Autor/Ano
Meio ambiente	Strambach e Surmeier (2013); Rivera (2004); Shah (2011); Vargas-Sánchez e Riquel-Ligero (2010; 2011; 2012); Riquel-Ligero (2010; 2011); Riquel-Ligero e Vargas-Sánchez (2012a; 2012b; 2013); Grimstad (2011); Grimstad e Burgess (2012)
Empreendedorismo	McCarthy (2012); Roxas e Chadee (2013)
Inovação	Ottenbacher e Harrington (2009); Gyau e Stringer (2011)
Tecnologias	Ali <i>et al.</i> (2013); Vatanasakdakul e Aoun (2009)
Responsabilidade social	Sánchez-Fernández (2012)
Arranjos institucionais	Forbord <i>et al.</i> (2012); Karhunen (2008); Ingram (1998); Wilke e Rodrigues (2013)

Estruturas de Governança	Lapeyre (2009); Lapeyre (2011a)
Políticas públicas	Wang e Ap (2013); Urbano <i>et al.</i> (2010)
Confiança pública	Nunkoo <i>et al.</i> (2012); Nunkoo e Smith (2013)

FONTE: Autora (2025) traduzido e adaptado de Lavandoski; Silva; Vargas-Sánchez (2014, p. 35).

Os autores detectaram que no período de 2009-2013 a maioria dos estudos é empírico, cujo objeto de análise concentra na oferta turística; ademais, a teoria institucional é utilizada nas pesquisas com maior frequência na área de gestão em virtude do seu “rigor conceitual e consistência teórica na busca de respostas aos problemas que envolvem as organizações no contexto institucional” (Lavandoski; Silva; Vargas-Sánchez, 2014, p. 43). Assim, observa-se a predominância de estudos da teoria institucional no turismo sob a vertente sociológica para explicar os comportamentos organizacionais.

Com base no levantamento desses autores, buscou-se atualizar o quadro de linhas de pesquisa da teoria institucional em turismo a partir de 54 artigos científicos internacionais e nacionais entre os anos de 2015 e 2023, oriundos do levantamento realizado no site da Periódicos Capes⁶. Os critérios estabelecidos para seleção demarcaram artigos teóricos e empíricos, nos idiomas inglês, português e espanhol, cujas palavras turismo e institucionalismo, contexto e atores políticos estivessem presentes em seus títulos e/ou resumos e/ou palavras-chave. Os textos selecionado foram aqueles que estivessem disponíveis por completo e liberados gratuitamente pela plataforma Periódicos Capes.

Ao associar as abordagens institucionalistas à área de gestão e empreendedorismo do turismo, meio ambiente / responsabilidade social corporativa e políticas públicas e governança, foi possível categorizar e sintetizar os conceitos sobre as políticas públicas de turismo de acordo com o contexto que antecede a política pública de turismo e os atores políticos envolvidos na formulação e implementação dessa política. No quadro 2 estão agrupados os artigos, de acordo com as categorias, autores/ano, palavras-chaves e lócus das pesquisas.

⁶ Dados extraídos do site da Capes. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

QUADRO 2 - Linhas de pesquisa da teoria institucional em turismo de 2015-2023

Categories	Autores /Ano	Palavras-chaves	Local de pesquisa
Contexto 29	Cabral, Dias e Gomes (2015)	Instrumentos de gestão, contexto institucional	Pará (Brasil)
	Ambrosie (2015)	Institucionalização do turismo, política econômica	Cancun (México)
	Carvalho (2015)	Agenda governamental	Estudo teórico
	Cintra, Amâncio-Vieira e Costa (2016)	Teoria de stakeholders, campo organizacional do turismo, institucionalismo sociológico	Londrina/PR (Brasil)
	Gomes; Pessali (2017)	Instituições. Políticas públicas. História.	Brasil
	Maranhão (2017)	Trajatória histórica. Institucionalização	Brasil
	Endres e Matias (2018)	Contexto histórico, efetividade das políticas e parcerias	Paraíba (Brasil)
	Moosa e Ele (2021)	Mediação, partes interessadas	Maldivas
	Heslinga e Vancly (2018)	Contexto histórico e institucional; mudança de opinião pública	Holanda
	Estol, Camillieri e Font (2018).	Interações público-privado, legitimação, instrumentos políticos	União Europeia
	Mellon e Bramwell (2018)	Análise temporal, Institucionalismo histórico	Estudo teórico
	Pimentel, Carvalho e Pimentel (2019)	Geração e transmissão de conhecimento, Processo de Institucionalização	Brasil
	Karsavurana e Özdemirb (2019)	Contexto institucional	Turquia
	Albuquerque e Oliveira (2020)	Institucionalismo organizacional e legitimidade	Estudo teórico
	Albuquerque e Oliveira (2022)	Institucionalismo organizacional e legitimidade	Paraíba (Brasil)
	Chaves e Secchi (2022b)	Plano Nacional de Turismo; Ciclo de Políticas Públicas; Agendas de Políticas Públicas; Análise de Políticas Públicas	Brasil
	Pongsakornrungrungsilp <i>et al.</i> (2022)	Instituições regulatório, normativo e cognitivas	Tailândia
	Altin, Memili e Sönmez (2017)	Instituições formais e informais, governança	Estudo teórico
	Fong, Wong e Hong (2018)	Lógica institucional, competição e perspectiva gerencial	Macau (China)
	Badola <i>et al.</i> (2018)	Arranjos institucionais formais e informais e gestão do turismo	Índia
	Orr <i>et al.</i> (2019)	Capacidade organizacional e restrições institucionais	Minnesota (EUA)
	Alonso-Almeida e Rodríguez-Antón (2020)	Pressões coercitivas, normativas e miméticas, pressões institucionais	União Europeia
	Loi, Lei e Lourenço (2021)	Instituições reguladoras, normativas e cognitivas	Macau (China)
	Zamzami, Azwar e Ermayanti (2021)	Regras formais e informais, costumes, hábitos	Indonésia
	Suárez-Orteg e García-Cabrera (2022)	Aprendizagem institucional, desafios institucionais	Marrocos
	Grosbois e Fennell (2022)	Pressões institucionais	Estudo teórico
	Ibrahim, Kimbu e Ribeiro (2023)	Regras institucionais	Egito e Reino Unido
	Shah <i>et al.</i> (2019)	Regulamentações baseadas em incentivos	Caribe
	Munshifwa (2023)	Novo institucionalismo	Estudo teórico

Atores políticos 25	Cuéllar-Molina, Lucía-Casademunt e García-Cabrera (2015)	Empreendedores do turismo, cooperação	México
	Falaster, Zanin e Guerrazzi (2017) Cruz (2018)	Empreendedorismo institucional, imagem do destino, estratégias Desenvolvimento local, ação coletiva	Estudo teórico Yucatán (México)
	Campos, Hall e Backlund (2018) Chais <i>et al.</i> (2019)	Inclusão, responsabilidade social corporativa, pressões institucionais, barganha, negociação e influência institucionais Práticas Relacionais. Redes de Cooperação. Confiança. Governança	Escandinávia Brasil
	Endres e Pakman (2019) Nguyen <i>et al.</i> (2019) Torreros <i>et al.</i> (2020)	Formação de redes políticas e espaços institucionalizados Competição, processos de networking e criação de valor Instituições, custos de transação	Paraíba (Brasil) Estudo teórico México
	Valor, Lloveras e Papaioikonomou (2021)	Ativismo e processos coletivos de moral	Espanha
	Uyar, Karaman e Kilic (2021)	Pilares do ambiente institucional, governança, desempenho social e ambiental	Global
	Russo e Figueira (2022)	Comportamento organizacional, rede hoteleiras	Rio de Janeiro (Brasil)
	Haque, Islam e Lucky (2022) Chaves e Secchi (2022a)	Redes e performance Coalizões de Defesa; Turismo; Políticas Públicas	Estudo teórico Brasil
	Jacometti, Lago e Bonfim (2022) Mzembe, Koens e Calvi (2023)	Parceria público- privado e mecanismos de governança Governança, teoria institucional, desenvolvimento sustentável	Paraná (Brasil) Estudo teórico
	Zhang, Xia e Liu (2023) Oke <i>et al.</i> (2023)	Competição; ambiente institucional; sustentável vantagem competitiva Comportamento e ética	Hong Kong e Macau (China) Nordeste da Escócia
	Ogutu <i>et al.</i> (2023) NG e Sia (2023) Slaev (2023)	Competitividade empresarial Papéis mediadores e moderadores Custos de transação e barganha coaseana	Estudo teórico Malásia Bulgária
	Benner (2022) Helmsing e Fonseca (2011) Sontag Júnior, Gomes e Sanchez (2020)	Janela de oportunidades, contexto institucional Desenvolvimento regional e local e transformações socio-territoriais agenda, usuário,	Israel Ceará (Brasil)
	Grechi (2011) Madanaguli <i>et al.</i> (2022)	Institucionalismo, desenvolvimento endógeno Contexto institucional, competição e cultura, mecanismos de governança	Paraná (Brasil) Mato Grosso (Brasil) Estudo teórico
	54 artigos		
	FONTE: Autora (2025)		

De acordo com o levantamento, verifica-se que as produções sobre teoria institucional relacionadas ao turismo, nos últimos 8 anos, foram realizadas principalmente em 2022 (10 trabalhos nacionais e internacionais), sendo a maioria produção brasileira (14 trabalhos). A partir das palavras-chaves dos textos selecionados, foi possível elaborar novas categorias e subcategorias. Relacionadas a categoria contexto, tem-se as subcategorias trajetória, instrumentos da política e legitimidade. À categoria interação de atores políticos, emergiram as subcategorias ação coletiva, relações de poder e negociação.

2.3.1 O contexto

Levando em consideração que a categoria contexto refere-se ao ambiente histórico, político, econômico e social no qual as políticas públicas são formuladas e implementadas, as abordagens institucionalistas no turismo contribuem à medida que analisam envolve a análise da trajetória histórica, dos instrumentos de política utilizados, e da legitimidade das políticas públicas (Suárez-Orteg; García-Cabrera, 2022; Loi; Lej; Lourenço, 2021).

Sobre a **trajetória**, entende-se que o desenvolvimento e evolução das políticas públicas ao longo do tempo envolve os marcos regulatórios, eventos críticos e legados deixados por administrações anteriores, conforme destacaram Shah *et al.* (2019) ao detectarem o que e como se alterou a trajetória do metabolismo dos resíduos em Trindade e Tobago. Ambrosie (2015) revelou que a institucionalização do turismo no México promoveu a verificação do contexto por meio de conflitos e alianças na tomada de decisão em que as políticas públicas de turismo são formuladas e implementadas. Mellon e Bramwell^y (2018) trouxeram insights acerca da perspectiva institucionalista histórica e da economia política cultural do estudo às tendências longitudinais em organizações turísticas, sendo necessário focar no tempo e na sequência dos eventos e nas interconexões. Assim, a aplicação dessas perspectivas incide nos limites do determinismo da dependência da trajetória (*path-dependence*).

Gomes e Pessali (2017), ao delinearem a institucionalização do turismo no poder público em Curitiba (PR, Brasil), mostraram que tal institucionalização foi marcada por uma consolidação fragmentada, fragilizada e dependente de ações do

governo federal e de transferência de responsabilidades para outros órgãos do poder público municipal. A esse respeito, Pimentel, Carvalho e Pimentel (2019) apresentam que o turismo possui fragilidades no campo das políticas públicas por ainda ser um campo de conhecimento recente no Brasil, embora seja um tema percebido como algo importante e levado à agenda político-institucional, ainda requer esforços no sentido de inserção de indivíduos com formações nas áreas pertinentes ao turismo, além de se ter pesquisas com temas relevantes que consolidem o turismo enquanto fenômeno e que a sua disseminação gere conhecimento no campo turístico no país.

Cabral, Dias e Gomes (2015) enfatizaram que, a partir da análise da trajetória sobre a questão ambiental em uma cidade no Pará (Brasil), os principais problemas ligados à atividade turística foram decorrentes da pressão populacional, ocupação desordenada, ausência de serviços públicos, aumento da produção de resíduos sólidos e a exploração de áreas vulneráveis. Assim, para tais problemas, quando identificados e contextualizados, podem ser propostas soluções compatíveis que favoreçam a qualidade de vida da população, principalmente quando se trata de uma localidade que depende do turismo.

Endres e Matias (2018) apontaram que a análise da trajetória do turismo na Paraíba (Brasil) pode facilitar o entendimento sobre as mudanças nas políticas de turismo como também as possibilidades de consolidação dessas mudanças. A partir dos instrumentos regulatórios, conjunturas críticas e legados deixados pela trajetória dos atores foi possível diagnosticar que a estrutura interna e dinâmica dos órgãos de turismo da Paraíba (apesar de legitimados), sofre de baixa autonomia em comparação as diversas organizações governamentais, sendo condicionada tanto pelas mudanças institucionais impostas pelo contexto político-administrativo do país, quanto pelos momentos de crise no nível local (Endres; Matias, 2018). Dessa forma, as ações direcionadas ao turismo pouco avançaram no Estado devido as ações públicas estarem atreladas aos setores da indústria e comércio, o que reforça a necessidade de uma estrutura específica e própria de gestão que trate de assuntos do turismo e de suas potencialidades (Endres; Matias, 2018). Assim, a trajetória se torna essencial para compreender como os instrumentos ganham (ou não) legitimidade nas decisões do passado e tem impacto duradouro nas políticas públicas de turismo.

Os instrumentos tornam-se ferramentas e mecanismos capazes de implementar e regular as políticas públicas (Altin; Memili; Sönmez, 2017). No ensaio

teórico de Chaves e Secchi (2022b) é possível observar que a estrutura do Plano Nacional de Turismo (PNT), criado pelo MTur ao longo da sua existência (2003-2022), tem moldado instrumentais que se alinham a agenda de política pública municipal, a fim de atender às necessidades e objetivos específicos das normas de categorização dos municípios turísticos no Brasil.

Moosa e Ele (2021) trouxeram em seus estudos a importância de instrumentos na regulação da política, como forma de mediar os interesses e conflitos das partes interessadas, bem como para que cumpram os regulamentos, sejam transparentes e direcionem suas ações no futuro. A esse respeito, Estol, Camilleri e Font (2018) compreenderam que as organizações europeias legitimaram progressivamente a política de turismo ao longo dos anos, à medida que os instrumentos das políticas da UE tiveram como foco incentivos ao mercado único europeu, apoio ao crescimento da competitividade industrial, a inovação sustentável e o espírito empresarial. Assim, governos e prestadores de serviços colaboraram em conjunto e de forma planejada, organizada para implementar uma política consistente e eficiente, que atendesse as necessidades dos envolvidos com a atividade turística.

Heslinga e Vanclay (2018) mencionaram que a análise das legislações criadas ao longo dos anos na Holanda possibilitou identificar padrões institucionais históricos, com o foco na administração cooperada entre a proteção ambiental e desenvolvimento socioeconômico. Os autores ainda destacaram que as decisões sobre as interações entre paisagem e desenvolvimento socioeconômico podem ser equilibradas por meio do turismo, desde que se compreenda o contexto histórico. Para isso, é importante analisar os documentos e identificar os padrões passados que moldaram a situação atual, conseqüentemente, os decisores e planejadores políticos podem melhorar as projeções políticas com uma abordagem mais integrada para que haja sinergias entre problemas e soluções (Ibrahim; Kimbu; Ribeiro, 2023).

Cavalcante (2010, p. 80) reforça que o processo de tomada de decisão exige não apenas a compreensão de como os indivíduos processam as informações ou como as organizações constituem-se internamente e articulam seus interesses, mas sendo necessário, o “entendimento da armação institucional que restringe a ação individual e que ao mesmo tempo molda os modelos mentais dos indivíduos”. A esse respeito, entende-se que os elementos normativos estruturam as instituições, à medida que estas influenciam nas relações dos atores envolvidos (Campos; Hall;

Backlund, 2018). Assim, as instituições que moldam e são moldadas durante todo processo político permeiam os espaços participativos e democráticos, como os conselhos de políticas públicas, para que as decisões sejam tomadas com efetividade e garanta o bem comum coletivo.

Ao internalizarem as regras e normas estabelecidas nas políticas públicas, as pessoas criam expectativas sobre a gestão da política e de seus atores políticos (Zamzami; Azwar; Ermayanti, 2021; Grosbois; Fennell, 2022). Pongsakornrunsilp *et al.* (2022) ao enfatizarem as consequências negativas da pandemia de COVID-19, demonstraram que diante da crise foi necessário explorar uma nova gestão do turismo na Tailândia, de modo que as partes interessadas do turismo co-criaram políticas de turismo eficientes para responder a questões de sustentabilidade usando o processo institucional. Ao desenvolver um plano de gestão de turismo sustentável, os envolvidos contestaram e alteraram o *status quo*, introduziram inovações e assim geraram mudanças ao destino em frente as adaptações exigidas de fatores exógenos (a crise da pandemia).

Maranhão (2017) estruturou de forma mais didática à compreensão dos instrumentos político-normativos que acompanham o percurso histórico do turismo no Brasil e identificou que a falta de preparo para a gestão e para o planejamento do turismo no Brasil é histórica, bem como o entendimento que se tem do turismo é limitado e puramente econômico. Entende-se que os instrumentos instituídos e legitimados no Brasil ratificam essas questões com ações promovidas pelo poder público que tendem a aflorar as desigualdades regionais e limitar os “desdobramentos pautados no avanço e nas relações entre as outras interfaces do turismo, como a social, cultural dentre outras” (Maranhão, 2017, p. 258). Portanto, os instrumentos da política são usados como ferramentais para mediar interesses, resolver conflitos e promover ações coordenadas entre os diversos atores envolvidos.

A legitimidade das políticas é compreendida como o reconhecimento e aceitação gradual por parte dos atores envolvidos e da sociedade podem garantir a sua continuidade ou mudança, conforme destacaram Cintra, Amâncio-Vieira e Costa (2016). Ao analisarem e delinearem a configuração do campo organizacional do turismo em Londrina (PR, Brasil), os autores afirmaram que a legitimidade da política foi gradual à medida que foram implementadas e começaram a gerar resultados. Desde modo, as organizações se aglutinam conforme a estrutura formal proposta pelo

Ministério do Turismo (MTur), em que estados e municípios detinham o poder legítimo de executar as políticas públicas, embora apresentassem limitações para fazê-las no que tange acesso de recursos e a dependência da esfera federal.

Albuquerque e Oliveira (2020; 2022) associam à legitimidade a construção gradual das políticas turísticas, que acontece mediante interação entre diversos atores governamentais e não-governamentais, que moldam e são moldados pelas instituições presentes no ambiente. Nesta mesma linha de raciocínio, Karsavurana e Özdemirb (2019) discutiram que a legitimidade relacionada às políticas públicas está vinculada a capacidade das instituições de criarem narrativas que induzam as percepções dos indivíduos por meio de incentivos e restrições a agirem conforme as estruturas que moldam o desenvolvimento regional. Dessa forma, os autores sugerem que a legitimidade está para além da questão de conformidade com regras formais e do papel único do Estado na gestão, mas também envolve a aceitação e a internalização de práticas e normas pelas organizações e pelos atores envolvidos, o que pode ser decisivo para o sucesso ou fracasso da implementação das políticas públicas.

A legitimidade, destarte, está vinculada ao poder e à capacidade que os atores políticos tem de influenciar a percepção pública e garantir que as políticas sejam vistas como necessárias e benéficas (Orr et al., 2019). Fong, Wong e Hong (2018) destacaram que no turismo, a legitimidade pode ser observada na forma como as políticas são aceitas e promovidas pelos atores governamentais e não-governamentais, levando-se em consideração como estas se alinham aos interesses econômicos, sociais e culturais. Ao estudarem como o turismo de Macau (China), os autores mencionaram que as regras formais e informais que orientavam os atores do setor a cooperarem, incitavam em suas práticas cotidianas a competição. Logo, revelaram um caminho de padrões de coordenação, à medida que os envolvidos interagem, engajavam-se com a política do turismo e nutriam a legitimidade das políticas. Assim, entende-se que pessoas e organizações têm a capacidade de propender em razão de situações que lhe proporcionem fortes mecanismos de conformidade e acordo normativo (Munshifwa, 2023).

Carvalho (2015) pontua que tratar da formulação e implementação das políticas públicas de turismo no Brasil implica em analisar um conjunto de questões que condiciona a formação das agendas públicas do turismo, sendo esta influenciada por

valores culturais e ideológicos, pela conjuntura sociopolítica e econômica e por estruturas institucionais, que refletem as tendências e inquietações debatidas no período de sua elaboração. Assim, é importante salientar questões que desencadearam não só o processo de elaboração das políticas públicas para o setor ao longo do tempo, como também os atores que participaram do desenho das políticas.

2.3.2 Atores políticos

Conforme já mencionado, os atores políticos são os indivíduos ou grupos governamentais ou não governamentais que participam da formulação e implementação das políticas públicas e desempenham papéis fundamentais na criação de ações coletivas, na negociação e nas relações de poder (Madanaguli, *et al.*, 2022). O processo de interação entre esses atores é fundamental para o entendimento de como o turismo se desenvolve, gera emprego, renda, qualidade de vida para os moradores (Torreros *et al.*, 2020).

Gomes (2015), ao analisar a interação entre empresários e setor público, constatou que a interdependência entre os atores mais atuantes nas políticas públicas de turismo (empresários e atores do setor público) é permeada por aperfeiçoamento de hábitos coletivos de pensamento e ação e, quando instituídos, podem afetar o comportamento humano e as mudanças nas políticas públicas de turismo. Sontag Júnior, Gomes e Sanchez (2020) também observaram que o comportamento dos cidadãos e do órgão público (como o de turismo) é fruto dos hábitos coletivos de pensamento e ação e que podem estruturar instituições que chamem a atenção para a agenda governamental.

Nesse sentido, os indivíduos, ao assumirem papel ativo nas políticas públicas de turismo, interagem coletivamente e produzem instituições, ao mesmo tempo que as dinâmicas turísticas produzidas por eles emergem e consolidam o ambiente institucional e a estrutura social vigente, e conseqüentemente, também influenciam esses indivíduos (Cruz, 2018). O autor analisou, a partir da visão do ecoturismo para o desenvolvimento local nas sociedades rurais brasileiras, como a interação promove a ação coletiva, ou seja, demonstra que o trabalho em grupo surgiu de interesses em comum de oferecer serviços para o ecoturismo e trouxe retornos positivos no

desenvolvimento local. Desse modo, as iniciativas coletivas, quando coordenadas e cooperadas, influenciam as estruturas públicas e privadas e geram impactos sociais, ideológicos, econômicos e ambientais, conforme destacaram Valor, Lloveras e Papaoikonomou (2021). Os autores ainda reforçaram que, no âmbito cultural, tal ação pode tanto minar quanto legitimar uma prática cultural a depender do objetivo em comum e do nível de cooperação e competição. Cuéllar-Molina, Lucía-Casademunt e García-Cabrera (2015) discutiram que a questão da cooperação e competitividade das empresas turísticas, demonstrando que coordenação e cooperação são necessárias para implementar políticas (internas e externas) voltadas para a gestão do turismo.

A **ação coletiva** é crucial para o desenvolvimento de projetos e a implementação de políticas, mas que necessita de coordenação e gestão. A esse respeito, Uyar, Karaman e Kilic (2021) revelaram a importância de uma governança para a estruturação do turismo sustentável, do qual alertam em evocar a participação de governantes, organizações civis e representantes do setor para criar um ambiente turístico mais sustentável. Da mesma forma, Mzembe, Koens e Calvi (2023) evidenciaram como mecanismos de governança para o desenvolvimento sustentável no turismo, as parcerias multissetoriais e o público-privado. Para garantir a sustentabilidade do turismo, os autores ainda reforçaram a necessidade de um olhar atento para o desenho processual e institucional existentes nas parcerias público-privado, bem como às relações anteriores que diferentes parceiros podem ter estabelecidos antes nas novas parcerias.

Jacometti, Lago e Bonfim (2022, p. 12) demonstraram que o trabalho institucional coletivo na implementação do Roteiro Turístico Sentidos do Campo (RTSC), Paraná, perpassa pela governança, à medida que confere responsabilidades aos atores envolvidos e sua “capacidade de agência quando se trata da criação de novas instituições e, muitas vezes, buscam apoio político para a realização de projetos coletivos”. A esse apoio, infere-se a presença de redes de cooperação⁷ na governança que também criam oportunidades adicionais para os grupos locais influenciarem o

⁷ Redes de cooperação são o conjunto de repetidas transações oportunizadas por configurações relacionais e estruturais beneficiadas por fronteiras dinâmicas e elementos interconectados. Logo, a governança de redes “refere-se à forma como a rede será estruturada e organizada, seus mecanismos regulatórios e de tomada de decisão, visando garantir os interesses dos membros e assegurar que as normas estabelecidas sejam cumpridas tanto pelos gestores quanto pelos participantes” (Chais *et al.*, 2019, p. 47).

caminho do desenvolvimento turístico conforme destacam Helmsing e Fonseca (2011). Os autores enfatizam que as redes exercem um poder de influenciar fortemente o comportamento desses grupos e por meio da ação coletiva é possível fortalecer as instituições, criar novas e eliminar outras pré-existentes. Nguyen *et al.* (2019) contribuem com seus estudos ao trazerem à tona a importância de fortalecer os meios de implementação de parcerias, sendo necessário identificar e avaliar as interações das partes interessadas do turismo para que se possa alinhar seus objetivos e interesses.

Percebe-se que as ações realizadas pelos atores inseridos no campo organizacional visam mitigar possíveis ameaças que possam alterar o *status quo* em que as empresas se encontram, bem como aumentar o comprometimento dos participantes do campo organizacional e fortalecer o processo de manutenção institucional. Portanto, a ação coletiva envolve cooperação e competição entre diferentes atores políticos, como governos, empresas, e organizações da sociedade civil, que se unem em prol de alcançar objetivos comuns para oferecer serviços turísticos que promovem o desenvolvimento local. Tais ações podem gerar impactos sociais, econômicos e ambientais significativos, influenciando tanto as estruturas públicas quanto privadas.

Além disso, a ação coletiva é permeada de **relações de poder**, que se configuram em dinâmica de influência e controle entre os diferentes atores políticos envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. Falaster, Zanin e Guerrazzi (2017) destacaram que as estratégias tomadas pelos atores políticos podem influenciar a imagem dos destinos turísticos, das quais utilizam seu poder (conhecimento, recursos e posições) para negociar entre seus pares e, conseqüentemente, promover mudanças no ambiente institucional e construir um ambiente mais legítimo.

A capacidade de certos atores de influenciar a imagem de destinos turísticos, por exemplo, ou de moldar políticas que afetam o desenvolvimento turístico, demonstram como as relações de poder são centrais na política pública. Ogutu *et al.* (2023) ao correlacionar gestão do conhecimento e competitividade, mostraram que os atores competem e colaboram entre si em decorrência de dominação do poder, ou seja, buscam controlar os ativos de conhecimento distintivos e de recursos físicos e intangíveis. Assim, os atores utilizam seu poder para moldar as políticas de acordo

com seus interesses, usando recursos como conhecimento, posição institucional, e acesso a redes de influência (Haque; Islam; Lucky, 2022).

Por sua vez, Campos, Hall e Backlund (2018) destacaram que atores-chave exercem pressões a partir dos recursos que detêm e do posicionamento que ocupam, mostrando, dentro de operadores turísticos escandinavos, como pressões coercitivas e normativas, moldam a capacidade da organização por uma agenda mais inclusiva. No entanto, Chais *et al.* (2019) sinalizaram para a necessidade de entender as diferenças entre as empresas do setor turístico, tendo em vista suas particularidades na prestação de serviços, o que exige um ecossistema que concilie e oportunize competição e cooperação, autonomia e interdependência para o desenvolvimento sinérgico das competências dos membros dessa rede.

Portanto, as relações de poder devem ser construídas sob a ótica da governança, de modo que ações organizadas e coordenadas despertem confiança, gerem segurança e diminua as incertezas nas negociações (Grechi, 2011). Grechi (2011) asseverou em seus estudos a possibilidade de se criar arranjos locais para coordenar as ações de desenvolvimento turístico a fim de melhorar os vínculos entre os atores e gerar comportamentos de proatividade e responsabilidade entre eles. Essa criação de arranjos locais para coordenar as ações de desenvolvimento turístico também pode levar à aceitação (ou imposição) e assimilação das normas que sustentam os arranjos institucionais, nas quais os atores as utilizam como forma de poder para legitimar novas práticas ou defender o *status quo* (Endres; Pakman, 2019; Badola et al., 2018). Isso pode ser visto em como certos atores exercem pressão para moldar a agenda política e promover seus próprios interesses.

A negociação também se torna um elemento chave quando se trata dos papéis dos atores políticos envolvidos com a atividade turística, sendo um processo que acontece na interação dos atores políticos que buscam conciliar os interesses divergentes e chegar a acordos que permitam a implementação das políticas públicas. Nesse sentido, é necessário fazer o reconhecimento dos atores e de suas atuações, no intuito de identificar as ações competitivas entre indivíduos, como também aqueles que não cooperam, mas participam do processo de interação e se beneficiam (Gomes, 2018). A esse respeito, entende-se que os atores buscam melhores condições para uma negociação, em que segundo Benner (2022), utilizam as janelas de

oportunidades para o alinhamento com o governo e os seus mercados e para moldarem o desenvolvimento regional.

Nesse processo, os atores envolvidos esperam por um momento propício como abertura de diálogo, crises, necessidades urgentes ou pressões públicas para introduzir ou avançar propostas que possivelmente não poderiam ser desenvolvidas em outros momentos (NG; Sia, 2023). Nesse sentido, as janelas de oportunidades tornam-se relevantes para o entendimento das políticas públicas de turismo, à medida que fornecem o contexto em que são criadas, bem como permite a compreensão de como são formadas e como geram mudanças a partir da articulação dos atores envolvidos (Gomes, 2018; Capella, 2018).

Além das janelas de oportunidades, dar-se importância ao processo de alinhamento de interesses e à gestão de conflitos entre os diferentes atores, tendo em vista a necessidade de convergir esforços para alcançar os objetivos em comum, consoante Russo e Figueira (2022). Os autores evidenciaram, por meio da análise do setor meios de hospedagem em termos de crescimento e investimentos em períodos de megaeventos internacionais (como os Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro), que a falta de alinhamento entre os setores do turismo e de demais áreas, repercutiu negativamente nos procedimentos técnicos que tratavam da segurança pública e do uso de novas tecnologias e ordenamento turístico. Nesse caso, a negociação pode não envolver somente trocas explícitas, mas cooperadas e coordenada por meio de esforços para alcançar objetivos compartilhados, como ações que estimulem a criação de políticas em a maioria dos atores concordam em apoiar.

Entretanto, a negociação não só alinha os interesses como pode gerir os conflitos entre os diferentes atores com interesses divergentes. Zhang, Xiu e Liu (2023) estudaram os conflitos presentes em pequenas e médias empresas de turismo na China e revelaram que a gestão de conflitos estimulou atividades de competição e cooperação sustentáveis, bem como melhorou as capacidades organizacionais para atender às circunstâncias relacionadas as crises. Assim, busca-se encontrar um equilíbrio entre essas demandas conflitantes e interesses dúbios, seja por meio de incentivos fiscais, subsídios ou parcerias público-privadas.

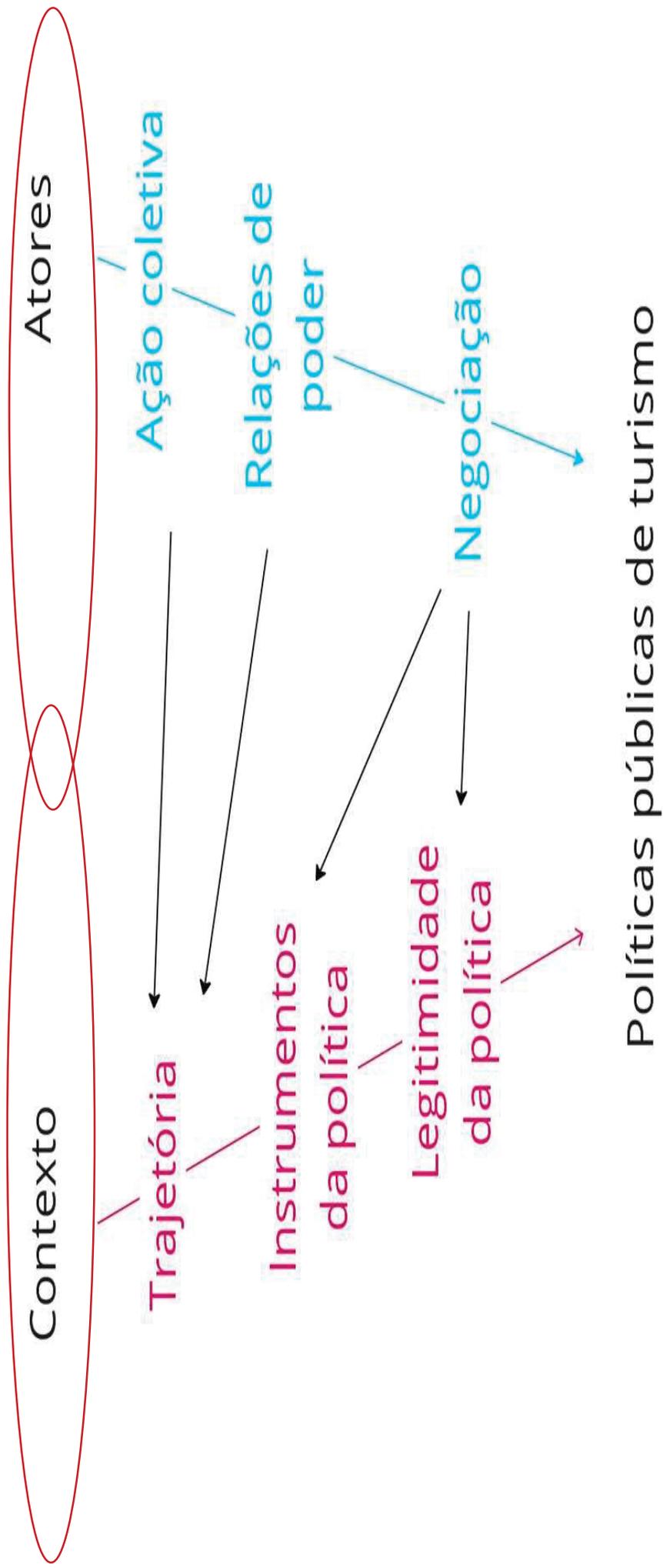
Por fim, a negociação pode envolver barganha e persuasão, onde atores tentam convencer os outros a apoiar suas propostas. Gomes (2018) destacou que a negociação por meio da persuasão pode ocorrer no turismo quando o setor público

tenta convencer os atores a apoiarem as estratégias de marketing do destino turístico. A evidência na interação dos atores econômicos traz à tona a importância de analisar de forma mais ampla as políticas públicas de turismo, considerando que as abordagens institucionalistas (e suas variáveis), associadas ao processo de formulação dessas políticas, podem revelar as práticas realizadas pelos atores formuladores, o desempenho econômico e a estrutura do desenvolvimento a partir da interação estabelecida entre esses atores ao longo do tempo.

Já a barganha refere-se a vantagens mútuas, ou seja, acordos assumidos entre as partes interessadas negociam o que precisam em troca do que tem (Gomes, 2015). Slaev (2023) enfatiza a vantagem como um importante elemento da negociação, onde estima-se as vantagens em relação ao valor dos recursos, custos de atividades econômicas e o melhor usuário em assumir a função de executor das políticas públicas. Dessa forma, o autor colocou em evidência a participação das organizações privadas nas negociações e de assumir funções de controle e cooperação com o governo. Essas negociações são essenciais para resolver conflitos e garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz, levando em consideração os interesses e as necessidades dos envolvidos.

As abordagens institucionalistas e de políticas públicas e turismo discutidas anteriormente revelam categorias necessárias para a análise do contexto que antecede a política pública de turismo e os atores políticos envolvidos na formulação e implementação dessa política, conforme exposto na figura 3.

FIGURA 3 - Categorias e subcategorias de análise das políticas públicas de turismo



FONTE: Autora (2025)

Na figura 3, encontram-se as categorias para o entendimento da formulação das políticas de turismo, com um foco no contexto e os atores políticos. Parte-se da ideia de que as políticas públicas são criadas e implementadas para resolver o problema público relacionado a sua natureza a partir de ações (ou inações) do governo (Frey, 2000). No caso do turismo, a política pública tem por finalidade desenvolver as atividades turísticas de forma ordenada para que traga benefícios econômicos e sociais a localidade e minimize os seus impactos negativos (Souza; Emmendoerfer; Knupp, 2017; Nascimento, 2015). Dessa forma, contextualizar como as legislações e estruturas de governança foram instituídas para a devida finalidade torna-se fundamental para analisar como o contexto do turismo e sua trajetória definem a base do turismo (Carvalho, 2015). Contudo, por envolver conflitos, interesses e tomada de decisão, demanda instrumentos como planos e programas de gestão turística para lidar com o problema público e legitimar a funcionalidade e organização da política (Silva; Carvalho, 2022).

Assim, é importante contextualizá-las (*path-dependence*) para entender quem está envolvido, que instituições estão presentes nessa interação e que avanços ou retrocessos têm gerado ao longo do tempo a partir de decisões tomadas. Hoz (2016) acrescenta que o uso do institucionalismo nas políticas públicas deve superar a rigidez da análise histórica e formal-jurídica, sendo necessário associá-lo à prospectiva da revisão histórica por meio da inclusão de antecedentes, tendências e análise sequencial de decisões para mapear alternativas. Heslinga e Vanclay (2018) sinalizam a importância do contexto para revelar decisões tomadas com base no passado e explicar as mudanças políticas do presente. Dessa forma, mostra-se como caminho viável e fundamental a identificação dos atores políticos envolvidos na tomada de decisão e as assimetrias de poder existentes.

Igualmente, deve ser dada atenção à participação dos atores políticos (governamentais e não-governamentais) nesse processo, de modo que são eles que dispõem de recursos e poder, ocupam posições, desenvolvem estratégias e parcerias para influenciar a formulação das políticas de turismo. As práticas empresariais e de governança podem explicar as pressões institucionais que moldam a interação dos atores envolvidos na política de turismo (Falaster; Zanin; Guerrazzi, 2017). É a partir desse processo de interação, que se busca entendimento sobre o envolvimento dos

atores na política (o que ganham ou perdem) e como estabelecem vínculos com base no que foi instituído em normas e regras.

Ressalta-se que a formulação de uma política é sempre uma questão de escolha sob restrição, como destacam Goodin, Rein e Moran (2006), em que são criadas instituições (hábitos de pensamento e ação) e compartilhadas coletivamente por meio de crenças, regras formais e informais e acordos e, por conseguinte, influenciam na tomada de decisão.

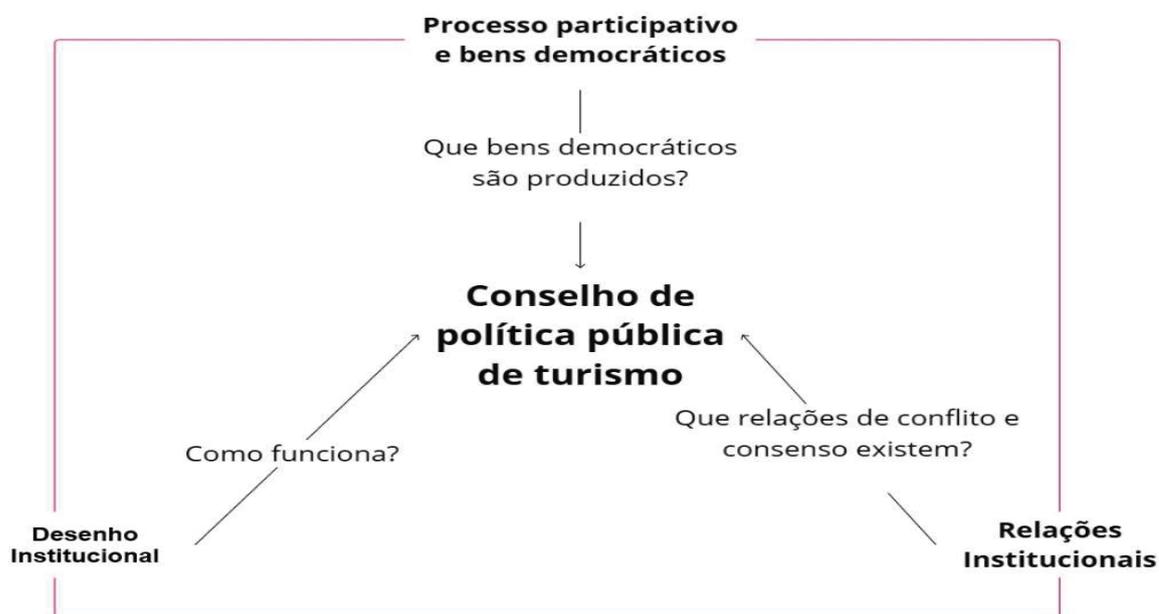
Cavalcante (2010, p. 80) reforça que o processo de tomada de decisão exige não apenas a compreensão de como os indivíduos processam as informações ou como as organizações constituem-se internamente e articulam seus interesses, mas sendo necessário, principalmente, “o entendimento da armação institucional que restringe a ação individual e que ao mesmo tempo molda os modelos mentais dos indivíduos”. A esse respeito, entende-se que as práticas empresariais e de governança são moldadas por instituições, à medida que estas influenciam nas relações dos atores envolvidos (Campos; Hall; Backlund, 2018). Assim, as instituições que moldam e são moldadas durante todo processo político permeiam espaços participativos e democráticos, como os conselhos de políticas públicas, para que as decisões sejam tomadas com efetividade e garanta o bem comum coletivo.

Desse modo, entende-se que o diálogo entre institucionalismo, políticas públicas e turismo se faz necessário para entender o que está instituído em espaços propícios a coalizões de defesa, como é o caso de conselhos municipais de turismo a serem tratados nos capítulos seguintes.

3 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Neste capítulo, propõe-se discutir sobre os conselhos de políticas públicas de turismo, enquanto instituições democráticas. Nele, encontram-se informações que buscam responder como o funcionamento dos conselhos de políticas públicas de turismo possibilitam a produção de instituições que podem moldar as relações de consenso e conflitos de seus membros e influenciar o processo decisório da política pública de turismo (Figura 4).

FIGURA 4 - Questões orientadoras do referencial teórico sobre instituições democráticas nas políticas públicas de turismo



FONTE: Autora (2025)

Como exposto na figura anterior, a construção do referencial teórico desta seção sobre conselhos de políticas públicas de turismo é fundamentada a partir dos seguintes questionamentos: relacionado ao desenho institucional, é importante considerar como funcionam os conselhos de políticas de turismo? Quanto ao processo participativo e bens democráticos, que bens democráticos são produzidos nesses espaços? E que conflitos ou consensos, tanto entre os membros do conselho de turismo, como no ambiente exterior a ele, permeiam as relações institucionais?

Esse capítulo está estruturado nas discussões sobre instituições democráticas, como os conselhos de políticas públicas, que constituem espaços recorrentes de

interação entre atores políticos que constroem coletivamente instituições com a finalidade de debater políticas públicas, seus problemas e soluções, com ênfase no turismo.

3.1 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS: O CASO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação política no Brasil tem experienciado um crescimento constante desde a promulgação da Constituição de 1988 (CF/88), quando foi dada partida para a formação de uma institucionalidade participativa como conselhos, orçamentos participativos (OPs), planos diretores municipais, conferências, audiências públicas, (Avritzer, 2008; Barddal, 2023). Segundo Barddal (2023), Estado, sociedade e cidadãos constroem seus relacionamentos em novos formatos; as decisões públicas que antes eram restritas ao controle do governo, passam a ser discutidas com demais integrantes da sociedade civil.

Observa-se que a partir da CF/88 a formalização de novos desenhos institucionais de relacionamento entre Estado e sociedade civil estimulou o exercício da cidadania nas políticas públicas e experiências participativas nas três esferas de governo; em outros termos, um conjunto variado e diversificado de modalidades de participação institucional, criado com o objetivo de “promover a incidência de atores coletivos ou individuais em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas (elaboração, execução, monitoramento, avaliação)” (Almeida, 2020, p. 69).

Krieger (2012) aponta que as experiências dos conselhos de políticas públicas consolidam-se no sentido da complementaridade entre modelos de democracia, implicando uma opção de articular participação e representação, por meio do desenvolvimento de espaços e formas participativas. Miguel (2017) aponta que a abertura de espaços à participação é importante na construção efetiva das políticas públicas, já que é uma forma de redistribuir o capital político e de empoderar os cidadãos nas decisões, dando-lhes discernimentos lógicos sobre o funcionamento da política e como podem intervir de maneira consciente, até mesmo estratégica, na formulação de seus próprios interesses.

A democracia participativa, na visão de Miguel (2017), prevê a expansão dos procedimentos democráticos da sociedade para além do Estado, propondo formas de

vivência da educação política na vida cotidiana, em que a ampliação da qualidade da representação está vinculada às oportunidades de participação e ao maior envolvimento popular na gestão pública. A participação pode ocorrer por meio de conselhos, audiências públicas, orçamentos participativos e outros mecanismos que possibilitam o controle social e a deliberação cidadã. A esse respeito, Machado (2009) enfatiza que os Conselhos Municipais elevaram a participação no país na década de 1990 e marcaram o reconhecimento da legitimidade das organizações sociais para a representação de interesses coletivos. Assim, a democracia participativa só tem efetividade se “os cidadãos forem ativos na defesa do caráter democrático desses novos espaços” (Machado, 2009, p. 80).

Silva (2006) menciona que além da democracia participativa (vista como parte integrante de toda vida social enquanto modelo de convivência política entre os cidadãos) existe o modelo de democracia representativa, que parte da ideia de que o regime democrático é apenas um método para escolha dos governantes. Em outras palavras, esse modelo tem como princípio de que os cidadãos delegam responsabilidades e poder aos governantes eleitos, que lhes dão o direito de legislar e administrar as políticas públicas. Fukushima (2019, p. 115) por sua vez, defende que o “fortalecimento da democracia depende da existência de um desenho institucional que ofereça oportunidades para a participação, não somente nos processos eleitorais para a escolha de representantes, mas também para uma participação cidadã no controle e na formulação de políticas públicas”. Assim, ambos os modelos se complementam à medida que ampliam os canais de participação – como a criação dos conselhos - e promovem maior controle social sobre as políticas públicas.

De acordo com Tatagiba (2005, p. 247), os conselhos constituem uma das principais experiências de democracia participativa no país, representando uma conquista inegável referente à construção de uma institucionalidade democrática por intensificar “o diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos”.

Para Lavallo, Voigt e Serafim (2016, p. 613), a expansão dos conselhos no Brasil trouxe consigo a “diversificação temática ou de áreas de políticas e de modo e grau de inserção nos arcabouços institucionais de tais áreas, plausivelmente alargando a variação de sua eventual efetividade”. Pessali e Gomes (2020, p. 11)

ressaltam que instituições dessa natureza, também denominadas de inovações democráticas, foram criadas para ampliar a participação nas decisões públicas, a fim de “criar alguma ordem estável em situações potencialmente conflitantes entre pessoas e organizações de forma a se conseguir ganhos mútuos”.

Smith (2009) tem como centralidade em sua análise o desenho institucional de inovações democráticas, por meio do qual elaborou um quadro analítico de bens democráticos para descrever as características das inovações democráticas, agrupadas em atributos ou bens democráticos, a saber: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência, além da eficiência e transferibilidade. Na visão do autor as inovações democráticas são “instituições que foram especificamente concebidas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de decisão política” (Smith, 2009, p. 1). Woo e Kubler (2020) reforçam duas características principais do trabalho seminal de Smith (2009) associadas às inovações democráticas: foco institucional e envolvimento de múltiplos atores, a incluir a sociedade civil. Nesse aspecto, as inovações democráticas buscam “reimaginar as possibilidades participativas que estão bastante confinadas às formas tradicionais de participação política”.

Questões relacionadas à efetividade das instituições participativas (IPs) têm despertado atenção de pesquisadores e estudiosos de várias áreas, seja pela crescente associação entre participação e políticas públicas, seja pela capacidade de como as deliberações foram disseminadas nas áreas saúde, assistência social e políticas urbanas e sua efetividade, bem como a necessidade de haver um referencial teórico consistente em relação ao tema da deliberação (Avritzer, 2011). “A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e aí também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação” (Avritzer, 2011, p. 13).

Borba e Cardoso (2021) abordaram os recentes debates internacionais acerca da legitimidade democrática e do apoio político, demonstrando em seu diagnóstico que a literatura aponta uma democracia mundial em crise devido às mudanças políticas (vitória eleitoral de Donald Trump nos Estados Unidos e a ascensão eleitoral da nova direita na Europa), o risco de uma reversão autoritária, amparada pela vontade do povo. Assim, propuseram a necessidade de articulação entre a agenda de

pesquisas sobre apoio político e políticas públicas, o que ainda é incipiente no que se refere à contextualização da democracia contemporânea.

Nesse mesmo cenário, Woo e Kubler (2020) traçaram um balanço sobre a trajetória das "inovações democráticas" nas democracias ocidentais, em meio a esse crescente clamor de insatisfação democrática e à ameaça populista às instituições democráticas liberais que impera nos debates internacionais. Além disso, aproveitaram a oportunidade para propor novas investigações acerca do conceito de inovações democráticas em lugares improváveis de sistemas autoritários, como a China.

Na Ásia, Saradin, Meislova e Zapletalová (2022) estudaram a implementação de inovações democráticas em Praga (República Tcheca) e forneceram uma análise sistemática, detalhada e contextualizada, mostrando que as ideologias políticas dos principais partidos foram os principais fatores para a produção de bens democráticos. Yew e Zhu (2019) também realizaram estudos na Ásia (China e Malásia) sobre inovações democráticas nas políticas ambientais e detectaram que estas são produtos de interações pluralistas entre atores estatais e não estatais em sistemas com condições democráticas, oferecendo lições aos ativistas sobre como estimular inovações em contextos não democráticos.

Na Europa, Mattijssen, Behagel e Buijs (2015) propuseram investigar as potencialidades e dilemas de uma inovação típica holandesa e a legitimidade democrática nas práticas de planejamento, focalizando na produção de quatro bens democráticos: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência.

Já na literatura brasileira, Lüchmann (2020), ao propor em seus estudos uma análise comparativa entre as instituições participativas (conselhos, conferências, orçamentos participativos), apontou que os desafios das funcionalidades desses espaços de forma articulada devem perpassar as dimensões da vocação, da autoridade (medida por elementos como origem, os propósitos e a competências informativas, consultivas e/ou decisórias) e do desenho institucional (medida por regras e normativas que ordenam a sua estrutura e funcionamento).

Gouveia *et al.* (2018, p. 11) realizaram seus estudos sobre a efetividade das IPs no Brasil e identificaram que os autores estão propensos “apenas a descrever o funcionamento dessas instituições, sendo que poucos verificam de fato sua efetividade”. Ainda sinalizam que os estudos sobre IPs apontam seus limites e põe

em voga a sua efetividade, considerada aqui como a capacidade de alcançar os efeitos desejados.

Almeida *et al.* (2022) propõem padrões e variações ocorridos ao longo do tempo nas rotinas decisórias e nas condições de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social no Brasil e apresentam um índice para aferir a efetividade dessas instâncias pelas dimensões institucionalização, deliberação e representação. Assim, em comparação as dimensões de Gouveia *et al.* (2018), a organização formal envolve a dimensão institucionalização, na qual apresenta medidas relacionadas à formalização das regras de funcionamento dos conselhos, dos recursos humanos e físicos que dispõem para exercer suas funções e do reconhecimento enquanto integrantes da rede de produção e controle das políticas públicas (Almeida *et al.*, 2022).

Relacionado ao processo deliberativo, encontra-se a dimensão deliberação, cujas medidas envolvem a qualidade das deliberações, em outras palavras, amplitude das decisões, os procedimentos formais e organizacionais relacionados aos processos decisórios e a capacidade de ativar conexões com o entorno político-institucional (Almeida *et al.*, 2022). Compreende-se, portanto, que o processo participativo corresponde ao conjunto de práticas institucionais que articulam organização formal, deliberação e produção de bens democráticos, promovendo a articulação entre os atores políticos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Este mecanismo assegura regras claras e legítimas de funcionamento dos conselhos, bem como espaços formais de deliberação e produção de bens democráticos, como inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência. Assim, esses elementos reforçam a legitimidade e a qualidade das políticas públicas, consolidando uma democracia deliberativa.

Entende-se que a legitimidade das inovações democráticas depende do envolvimento popular na tomada de decisão sobre uma determinada política que, segundo Smith (2009), representam a produção de atributos que viabilizam a qualidade democrática desejável de um sistema participativo. Assim, na dimensão processo participativo e bens democráticos é tratada a produção dos bens democráticos (Smith, 2009) e como estão legitimados nos acordos entre os atores, na capacidade decisória e na transparência dos atos .

Por fim, as relações institucionais correspondem a representatividade vinculada e elos institucionais referentes a forma como se definem quem são os representantes dos conselhos, levando em consideração a posição de poder que ocupam em relação aos representantes governamentais e as conexões que estabelecem entre si e com o ambiente externo ao que atuam (Almeida *et al.*, 2022; Gouveia *et al.*, 2018). De acordo Almeida *et al.*(2022), as relações institucionais estão interligadas à representatividade vinculada quando a sociedade civil tem o controle para definir representantes, se estão em posição justa de poder em relação aos representantes governamentais e como essas instâncias se conectam com públicos mais amplos e lhes prestam contas, fornecendo publicidade aos seus atos. Gouveia *et al.* (2018) mencionam que as relações institucionais também envolvem a atuação das instituições participativas como esferas públicas e a sua capacidade, enquanto instrumentos de democracia deliberativa, nas relações com segmentos sociais (sociedade civil organizada) e poderes públicos locais. Nesse sentido, as instituições participativas precisam estabelecer elos com o poder público, de tal forma que eles sejam fontes a ponto de concretizar e dar continuidade as decisões tomadas (Gouveia *et al.*, 2018).

Diante do exposto, buscou-se proceder o levantamento de artigos nacionais e internacionais no site da CAPES, levando em consideração artigos teóricos e empíricos, publicados entre os anos de 2013 e 2023, que retratassem em seus: títulos e/ou resumos e/ou palavras-chave, termos combinados como instituições participativas, inovações democráticas, conselhos de políticas públicas e desenho institucional, nos idiomas inglês, português e espanhol. Além disso, que estivessem disponíveis com texto completo e liberados gratuitamente pela plataforma Periódicos Capes. No Quadro 3, expõe-se um total de 43 produções, agrupadas conforme as categorias organização formal, processo participativo e bens democráticos e relações institucionais.

QUADRO 3 - Linhas de pesquisa de instituições democráticas de 2013-2023

Categorias	Autores /Ano	Palavras-chave	Local de pesquisa
Organização formal	Buvnich (2014)	características institucionais, obrigatoriedade, conformação	Brasil
	Mattijssen, Behagel e Buijs (2015)	Planejamento participativo, legitimidade democrática	Holanda
	Coutinho <i>et al.</i> (2017)	Legislação, arranjo institucional	Brasil
	Braga e Pessali (2018)	desenho institucional	Curitiba
	Goulart (2019)	Organização formal	Brasil
	Yew e Zhu (2019)	Interações pluralistas e controle popular, autoritarismo	China
	Lüchmann (2020)	Democracia; participação; governança.	teórico
	Lavalle, Guichene e Vello (2021)	Conselhos, políticas públicas, regimes de normatização, tipologia, especificação institucional, indução federal.	Brasil
	Barddal, Pessali e Gomes (2021)	Participação; institucionalização da participação; inclusão, bens democráticos	Brasil
	Martelli, Tonella e Coelho (2021)	Arranjos técnico-administrativos, arranjos políticos relacionais, estrutura institucional	Brasil
	Almeida <i>et al.</i> (2021)	Inovações democráticas; participação; conselhos gestores; força institucional; políticas públicas.	Brasil
	Borba e Cardoso (2021)	Legitimidade, apoio político, autoritarismo	teórico
	Rossini (2021)	Democracia, mudanças políticas	Brasil
	Saradin, Meislova e Zapletalová (2022)	Ferramentas participativas, mini públicos, governação colaborativa e participação digital	Praga (República Tcheca)
	Processo participativo e bens democráticos	Cataneo (2022)	Orçamento participativo, trajetória, estrutura, normas e regras
Jansson, Lindenfors e Sandberg (2013)		Transições de democracia, autocracia, revoluções democráticas, mudanças institucionais	Países Islâmicos
Galateau (2014)		Consulta cidadã, inovação democrática, democracia participativa, mudança de comportamentos, meio ambiente	França
Lavalle, Voigt e Serafim (2016)		Instituições participativas, efetividade, produção decisória	São Paulo (Brasil)
Costa e Almeida (2017)		Participação social, efetividade deliberativa.	Natal/RN (Brasil)
Zermiani <i>et al.</i> (2019)		Bens democráticos, negociação, decisões	Curitiba (Brasil)
Santos <i>et al.</i> (2020)		Participação e controle social, coparticipantes, planejamento e controle	Brasil
Barddal e Torres (2020)		Democracia participativa. Controle social. Governança	Curitiba (Brasil)

Relações institucionais 13	Huang, Chen e Park (2021)	Decisões credibilidade das instituições, opinião pública	Coreia do Sul	
	Agger (2021)	Democracia híbrida, deliberações, desenho institucional	Dinamarca	
	Nyseth e Lopez (2021)	Estruturas institucionais, oportunidades políticas, desenho institucional	Noruega	
	Rodrigues (2021)	Agenda, efetividade, decisões	Brasil	
	Romão Netto e Cervellini (2021)	Minipúblicos, processos de deliberação, coletivo	São Paulo (Brasil)	
	Almeida <i>et al.</i> (2022)	Padrões, rotinas, processo decisório	Brasil	
	Vandamme (2023)	Legitimidade eleitoral, regras do jogo, instituições representativas	Teórico	
	Almeida <i>et al.</i> (2023)	Processos políticos governamentais, modelo híbrido de participação	América Latina e Caribe	
	Braga e Pessali (2015)	Mudança política, desenvolvimento urbano, gestão democrática, participação entre os atores sociais	Brasil	
	Miguel (2017)	Práticas democráticas, instituições representativas	Brasil	
	Gouveia <i>et al.</i> (2018)	Orçamento participativo, atuação social	Brasil	
	Quintão (2019)	Parlamento, participação política, crowdlaw	Brasil	
	Silva e Oliver (2019)	Movimentos sociais, representatividade	Brasil	
	Freitas (2020)	Redes políticas, canais de comunicação entre cidadãos e governos	América Latina e Caribe	
	Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)	Participação, conselhos, interação	Brasil	
	Woo e Kübler (2020)	Poder, autoritarismo	Teórico	
	Asenbaum e Hanusch (2021)	Engajamento político, stakeholders	Teórico	
	Löfgren e Agger (2021)	Participação, interação, legitimidade	Teórico	
	Ringholm (2022)	Transição política, engajamento político, participação	Teórico	
	Negri e Oliveira (2022)	Participação da sociedade civil, controle social, representação	Brasil	
	Pessali (2023)	Conflitos, instituições coloniais reminiscentes, propensões de consumo	América Latina e Caribe	
	43 artigos			

FONTE: Autora (2025)

De acordo com o levantamento, verifica-se que as produções sobre instituições participativas, bens democráticos e conselhos de políticas, nos últimos 10 anos, foram realizadas principalmente após os anos de 2010 (26 trabalhos) e no Brasil (25 trabalhos). Os estudos empíricos e teóricos apontaram instituições participativas em diversas áreas das políticas públicas, como saúde, assistência social, esporte, habitação, gestão urbana (Zermiani *et al.*, 2019; Braga; Pessali, 2018; Santos *et al.*, 2020; Goulart, 2019; Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020; Rodrigues, 2021; Barddal; Pessali; Gomes, 2020; Almeida *et al.*, 2023; Negri; Oliveira, 2022; Costa; Almeida, 2017; Almeida *et al.*, 2022). Também, demarca-se estudos referentes às inovações democráticas e produção de bens democráticos, principalmente em conselhos de políticas (Quintão, 2019; Rossini, 2021; Gouveia *et al.*, 2018; Lavallo; Guichene; Vello, 2021; Martelli; Tonella; Coelho 2021; Almeida *et al.*, 2021; Vandamme, 2023; Barddal; Torres, 2020; Romão Netto; Cervellini, 2021; Lavallo; Voigt; Serafim, 2016), e com foco no desenho institucional e na participação (Löfgren; Agger (2021); Buvnich, 2014; Silva; Oliver, 2019; Coutinho *et al.*, 2017; Miguel, 2017; Braga; Pessali, 2015; Cataneo, 2022).

No tocante às categorias organização formal, processo participativo e bens democráticos e relações institucionais, a maioria das pesquisas permeou elementos sobre procedimentos, rotinas, acordos e interação em conselhos. Diante do exposto, aborda-se aqui as contribuições dos autores para a agenda de pesquisa das IPs acerca da sua efetividade, tendo como referencial os conselhos de políticas a partir das categorias mencionadas:

a. **A organização formal**, que diz respeito aos procedimentos internos e ao desenho institucional, autores estudaram as inovações democráticas em diversos conselhos de política. Buvnich (2014) tratou de categorias como obrigatoriedade de conformação, natureza da representação, composição e capacidade decisória e possíveis padrões regionais na implementação da rede de conselhos no Brasil. Lavallo, Guichene e Vello (2021) asseveraram que regimes de normatização subnacional de caráter estadual podem modificar, consideravelmente, a atuação dos conselhos gestores de políticas no plano municipal. Barddal, Pessali e Gomes (2021) examinaram a institucionalização da participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Esportes (CMEs) das capitais brasileiras e apontaram um quadro

atualizado de sua criação, implementação, funcionamento e produção de bens democráticos. Rossini (2021) constatou que as inovações democráticas, por meio das atuais propostas de regulação, têm potencial de mudança na participação dos representados em relação aos mandatos legislativos de seus representantes e, conseqüentemente, potencial de mudança do cenário elitizado da política brasileira. Almeida *et al.* (2021, p. 64) avaliaram a força institucional dos conselhos gestores municipais brasileiros, utilizando o índice composto por variáveis que permitiram um amplo diagnóstico, como:

a) da sua presença no território nacional, b) do formato institucional que assumem em termos de composição e poder de incidência nas políticas e c) do grau em que são valorizados por atores sociais e estatais como espaços de representação.

Sobre a organização formal em estudos de planejamento urbano, Goulart (2019) identificou em seus estudos que nas inovações democráticas no planejamento urbano, particularmente por meio do Plano de Planejamento Urbano, existem lacunas entre as regras institucionais e os fatores de sucesso dessas inovações e que devem ser investigadas para medir a efetividade da democratização no planejamento urbano à luz das mudanças institucionais vividas no processo de participação democrática para alterar os padrões de desenvolvimento urbano e decisões de políticas públicas de forma eficaz. Coutinho *et al.* (2017) apresentaram um panorama histórico dos mecanismos participativos existentes no país, buscando focar na legislação e regulamentação do planejamento urbano paulista e identificando conquistas, desafios atuais e futuros, bem como falhas e déficits de legitimidade que, em última instância, desempenham um papel relevante na formação da democracia no Brasil contemporâneo nos níveis legal e institucional. Já Braga e Pessali (2018) dimensionaram o quanto se produz de inclusão através da presença e da voz no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (CONCITIBA).

Assim, a efetividade dos conselhos pode ser entendida a partir das institucionalidades presentes em regras, normas e contextualização especificados em cada desenho institucional, da mesma forma que contribui para a compreensão do funcionamento dessa instituição participativa e suas influências nas políticas públicas.

b. **Processo participativo e bens democráticos** abrangem a produção de bens democráticos e a institucionalização de padrões, rotinas de argumentação e acordos entre os atores nos conselhos no processo decisório em conselhos de política (Nyseth; Lopez, 2021; Jansson; Lindenfors; Sandberg, 2013; Galateau, 2014). Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) ao proporem conectar as literaturas sobre instituições participativas e movimentos sociais para compreender o cenário da participação social nos conselhos de políticas no Brasil após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, detectaram que os conselhos apresentaram diferentes reações ao contexto político, principalmente no desenho institucional.

Em outro trabalho, Almeida *et al.* (2023) identificaram 204 inovações democráticas na área de saúde na América Latina e Caribe e constataram que o modelo híbrido de inovação democrática tende a gerar mais resultados efetivos, mas que depende da forma como esses países enfrentaram as dificuldades em seu processo histórico de aprendizagem democrática.

Barddal e Torres (2020) avaliaram a efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Alimentação Escolar, de Esporte e de Saúde em Curitiba e identificaram fragilidade na participação da sociedade civil (ainda é limitada e passiva), na transparência dos atos dos conselhos (ausência de dados atualizados e divulgados no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba ou em endereço eletrônico próprio) e nas atas das reuniões dos conselhos (sucinta de redação).

Costa e Almeida (2017, p. 375) evidenciaram a efetividade participativa do conselho municipal de saúde do município de Natal/Brasil, no período compreendido entre 2014 e 2016 e que o formato institucional propicia a “inclusão de uma diversidade de atores, tornando a dinâmica de funcionamento mais democrática na relação entre governo e sociedade civil”. Lavallo, Voigt e Serafim (2016) levantaram questões sobre o que e quando fazem os conselhos de política e propõem métricas para avaliar os padrões decisórios. Santos *et al.* (2020) ressaltam a coparticipação no planejamento e controle da execução de políticas públicas de saúde nas capitais brasileiras, em que a publicidade é dada de maneiras distintas e a falta dela pode levar ao enfraquecimento da institucionalidade do conselho e da própria democracia. Ainda sobre os conselhos de política da saúde Zermiani *et al.* (2019) constataram que os conselhos de saúde em Curitiba (PR) participam parcialmente na discussão das

metas, no conhecimento e acompanhamento das políticas de saúde, mas não se envolvem na negociação.

c. **As relações institucionais** envolvem a representatividade vinculada de seus membros e os elos institucionais dos conselhos com os segmentos sociais e o poder público (Gouveia *et al.*, 2018; Almeida *et al.*, 2022). A esse respeito, Freitas (2020) ao analisar as repercussões políticas das inovações democráticas digitais em países da América Latina e Caribe, destaca quanto “maior a penetrabilidade das demandas cidadãos em processos políticos formais, maiores as chances de as iniciativas transformarem-se, de fato, em instrumentos de consolidação e legitimação de práticas e processos democráticos participativos” (Freitas, 2020, p. 129-130). Negri e Oliveira (2022), ao caracterizar a organização dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) em Santa Catarina, identificaram disparidades nas representações da sociedade civil e esfera governamental. Asenbaum e Hanusch (2021) e Ringholm (2022) retrataram que os espaços democráticos, como os conselhos, deparam-se com a necessidade de novos modos de engajamento, de forma que consolidem os elos institucionais entre as partes envolvidas e ampliem a participação e as formas colaborativas de desenvolvimento de políticas.

Assim, as relações institucionais possibilitam verificar (dis)paridades nas representações, a posição que os representantes ocupam dentro dos conselhos e as conexões ou coalizões que são formadas para se atingir um objetivo em comum, seja dentro ou fora dos conselhos (Woo; Kübler, 2020). Portanto, a efetividade de um conselho de política considera fatores que incluem o desenho institucional, o processo participativo e produção de bens democráticos e as relações institucionais.

3.1.1 O desenho institucional dos conselhos de políticas públicas

Segundo Tatagiba (2002), os conselhos devem ser vistos como espaços de representação plural e paritária, espaços públicos dialógicos e espaços participativos. A representação plural e paritária é “o elemento que corresponde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos” (Tatagiba, 2002, p. 54).

Lavalle, Guicheney e Vello (2021) destacam que, com os avanços das pesquisas e estudos sobre atuação dos conselhos nas políticas públicas em quase

três décadas, permitiu o adensamento de conhecimento, o que propiciou estabilizar alguns conceitos referentes às características estáveis dos conselhos e que tornaram passíveis de certa generalização.

Comumente, os conselhos estão vinculados a um órgão do poder público executivo (federal, estadual ou municipal), que compartilha atuações próximas às suas e prevê a participação paritária nas decisões em políticas públicas, conforme a variedade de seus formatos e desenhos. “As variações estão relacionadas principalmente às suas atribuições, à sua composição e ao seu funcionamento” (Pessali; Gomes, 2020, p. 14).

Para Fonseca (2013), os conselhos de política pública são espaços institucionais com atribuições, geralmente, de caráter deliberativo, consultivo e de controle social. Enquanto instituição participativa, os conselhos destacam-se por serem espaços de consulta, deliberação, fiscalização e acompanhamento das ações governamentais de maneira institucionalizada, formados por representantes da sociedade civil, cidadãos e poder público (Pessali; Gomes, 2020; Barddal, 2023). Pessali e Gomes (2020, p. 15) sintetizam a natureza e atribuições dos conselhos, conforme Quadro 4.

QUADRO 4 - Atribuições dos conselhos conforme a natureza

Natureza	Atribuições
Conselhos de natureza consultiva	Respondem a propostas de políticas públicas vindas dos poderes públicos, cuja função é orientar ou balizar as decisões a serem tomadas pelo próprio poder público.
Conselhos de natureza deliberativa	Decidem sobre a implementação das políticas públicas a serem realizadas pelo poder público, bem como os recursos a serem alocados.
Conselhos fiscalizadores	Verificam e sancionam o cumprimento (ou não) das políticas públicas e o uso dos recursos alocados.
Conselhos normativos	Interpretam e criam normas para o funcionamento de uma política pública ou de uma entidade pública.
Conselhos propositivos	Responsáveis por elaborar propostas de ação e políticas ao poder público.

FONTE: Autora (2025) adaptado de Pessali e Gomes (2020, p. 15)

Pode-se inferir que às competências dos conselhos - a consulta, deliberação, fiscalização, normatização e proposição das ações prioritárias na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas -, materializam com isso a garantia constitucional da participação popular no processo de tomada de decisão (Fonseca, 2013). Vale ressaltar que os conselhos podem assumir mais de uma atribuição ou têm

funções específicas em cada uma das atribuições, a depender do seu formato ou desenho (Pessali; Gomes, 2020). Para além disso, os conselhos não possuem recursos coercitivos legais para aplicar sanções, ou seja, “não lhes é permitido sancionar, com rigor, os atores do governo ou os próprios conselheiros, uma vez que estes são corresponsáveis por desvios que porventura aconteçam” (Barddal; Torres, 2020, p. 5), mas possuem voz ativa nas decisões políticas pelo poder de veto.

Em relação à composição dos conselhos, os conselheiros são representantes do poder público e da sociedade civil e geralmente possuem suas funções e cargos relacionados ao tema central do conselho (Pessali; Gomes, 2020). Gomes (2018, p. 41), caracteriza os conselhos como “espaços colegiados instituídos por uma norma jurídica, tendo em sua composição a sociedade civil, e voltados para a tomada de decisão relacionada às políticas públicas”. Assim, poder público e sociedade civil devem ter números iguais de representantes no conselho, assegurados duas representações por número de cadeiras estabelecido por lei-decreto e especificado nos estatutos ou regulamentos internos (Fonseca, 2013).

Pessali e Gomes (2020, p. 16) enfatizam que o formato dos conselhos varia conforme os membros indicados para sua representação: “há conselhos em que se estipula uma igualdade tripartite de representação, [...] há divisão em quartas partes em que os usuários de um serviço público têm duas delas”. Vale destacar que os membros do poder público são indicados pelas instâncias governamentais e da sociedade civil escolhidos entre seus pares para participar do processo democrático de forma direta do debate público, discutindo argumentos, propostas, responsabilidades de interesse da coletividade (Fonseca, 2013).

Esse formato relacionado à estrutura dos conselhos tem como tarefa impedir práticas clientelistas e interesseiras do Estado em controlar a agenda dos conselhos, e cabe essencialmente à pressão da sociedade civil (Tatagiba, 2002). É importante citar que não existe um desenho institucional único para os conselhos, já que acabam diferenciando-se no que “diz respeito às especificidades dos diferentes direitos sociais, à época em que foram instituídos, ao gestor que os fundou, e, posteriormente, às mudanças regimentadas pelos conselheiros” (Krieger, 2012, p. 21). Ademais, não há uma legislação genérica que padronize a implementação de um conselho, já que “a forma de exercício dessa participação possui distintos formatos, o que faz com que

os modelos implementados variem não apenas de política para política, mas também de região para região (Buvnich, 2014, p. 70).

De acordo com Cunha *et al.* (2011) e Souza (2011), o grau de democratização nos conselhos pode ser analisado a partir de sua composição, levando-se em consideração sua pluralidade e proporcionalidade a fim de compreender quem participa, a diversidade, a representatividade e o grau de abertura dos processos.

Almeida e Cunha (2011) sinalizam que a pluralidade exprime preceitos de diversidade, de inclusão, reciprocidade e liberdade. Desse modo, uma composição plural permite múltiplas perspectivas em gerar práticas horizontais de participação e a presença de negociação entre elas, em especial, as dos grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade (Almeida; Cunha, 2011). Vale destacar que atuar em espaços de negociação, como os conselhos, exige flexibilidade por parte de seus membros, haja vista que “suas estratégias de negociação e seus próprios pontos de demanda e preferências estão permanentemente sujeitos a mudanças” (Vaz, 2011, p. 100).

Já a proporcionalidade refere-se à forma igualitária de distribuição de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil (Faria; Ribeiro, 2011). Observa-se, portanto, o tipo de repartição dos poderes e quem possui representatividade para expressar-se e influenciar nas decisões, dando destaque às informações sobre quem pode presidir os conselhos e os poderes que esse cargo concentra (Faria; Ribeiro, 2011).

Quanto ao funcionamento dos conselhos, Pessali e Gomes (2020) destacam que o desenho institucional está associado em como são estruturadas e desenhadas tais inovações democráticas e de que forma produzem atributos importantes para o processo democrático participativo. Sobre o funcionamento dos conselhos, os autores apontam as seguintes características (Pessali; Gomes, 2020, p. 16):

- Existem reuniões periódicas, que podem ser abertas ou fechadas aos cidadãos ou convidados;
- As pautas são previamente definidas, consoante às normas internas que estruturam os debates e trabalhos;
- Organizações de comissões temáticas ou em uma única plenária para discussões de assuntos específicos ou decisões a serem tomadas;

- Vínculo com algum órgão do poder público executivo.

O desenho institucional, segundo Braga e Pessali (2018, p. 526), possibilita estabelecer “parâmetros, regras e procedimentos para o funcionamento da institucionalidade. Com isso, ele pode favorecer ou prejudicar a qualidade da participação ao condicionar em alguma medida alguns de seus atributos essenciais”.

Cataneo (2022, p. 55) identifica variáveis atreladas ao funcionamento dos conselhos, ou seja, ao desenho institucional, ao qual deve

[..] atentar-se aos elementos de caracterização e de formatação dos moldes definidores, e é considerar medidas de apreciação como normas, critérios e regras. Ao se tratar de uma experiência participativa, é necessário conhecer os mecanismos e espaços de participação e suas composições, tais como “quem”, “quando”, “onde” e “como” ocorreu a participação.

Nesse sentido, Braga (2020) defende que o desenho institucional tem a finalidade de projetar as instituições e suas características (como, por exemplo, hábitos de pensamento e de ações coletivos), expressas em regras, normas e práticas habituais e compartilhadas que vão dar forma à interação das pessoas e permitir entender a atuação dos participantes em seu campo de ação. Assim, o desenho institucional ao estruturar os conselhos pode favorecer o estabelecimento de parâmetros, regras e procedimentos para o funcionamento da institucionalidade daquelas, ao passo que impacta na qualidade da participação de seus membros, ao condicionar (restringir ou incentivar) em alguma medida alguns dos atributos essenciais dessa atividade (Braga, 2020).

Os conselhos, enquanto inovação democrática, devem produzir minimamente os seguintes bens (Pessali; Gomes, 2020; Smith, 2009; Braga; Pessali, 2018):

- a. A inclusão, que se refere à capacidade que o desenho institucional tem em promover igualdade dentro da política e como as dimensões presença e voz são estabelecidas;
- b. O controle popular, que permite captar o quanto o desenho institucional possibilita aos participantes, influencia tanto no processo de tomada de decisão da institucionalidade quanto nos efeitos decorrentes na política;
- c. Julgamento ponderado, que discorre sobre a capacidade da instituição em promover a compreensão dos participantes dentro de um processo deliberativo, seja

a respeito das questões técnicas, quanto das posições e perspectivas dos demais participantes e

d. Transparência, que se volta para descrever de forma aberta e visível o processo institucional tanto para os seus participantes (transparência interna), como para o público em geral (transparência externa).

Além desses quatro bens, considerados pelo autor como essenciais, há outros dois aspectos esperados pelas institucionalidades participativas: eficiência, que se refere aos custos da participação para cidadãos e autoridades públicas, e transferibilidade, que contempla a possibilidade de um arranjo institucional ser replicado para outras esferas (Smith, 2009).

Vaz (2011) complementa as discussões sobre desenho institucional de Smith (2009) ao centrar-se nas configurações e regras específicas que modelam o funcionamento dos conselhos. O autor aplica em sua pesquisa dimensões analíticas importantes para analisar o funcionamento dos conselhos, cujas variáveis institucionais são:

a. O grau de institucionalização dos conselhos - para compreensão do papel dos conselhos como canal efetivo de interlocução entre sociedade civil e Estado; as variáveis institucionais estão relacionadas ao tempo de existência desses espaços, à existência de uma estrutura organizacional e à frequência de reuniões obrigatórias.

b. A capacidade de inclusão e democratização da participação nos conselhos - referem-se às variáveis como a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos participantes, bem como as regras referentes às definições de pauta e à distribuição e alternância de poderes.

c. A composição e o formato dos processos decisórios - o entendimento do processo decisório envolve variáveis como o *modus operandi* que embasam as tomadas de decisão, as normas de elaboração das pautas e como e por quem essas normas são definidas.

Assim, tais variáveis podem fornecer informações sobre a democratização das decisões políticas a partir do grau de institucionalização dos conselhos, atribuindo importância às regras de funcionamento e modelagem do conselho (Vaz, 2011).

É importante salientar que, ao se tratar da produção de bens democráticos, Bassani (2019) faz três ressalvas importantes que serão consideradas nesta

pesquisa, principalmente quando se tem como objeto de estudo os conselhos de políticas públicas de turismo. A primeira revela que não há uma lista definitiva dos bens associados às instituições democráticas; o que existe é uma seleção particular de componentes significativos para compreender o que se espera de instituições democráticas em geral. A segunda ressalva vai ao encontro à ideia de incompletude de análise de todos os bens democráticos em que qualquer projeto institucional realize. A última, sinaliza que os bens podem ser analisados de maneiras diferentes e em diferentes disposições, a depender das leis e regulamentação disponíveis.

Diante do exposto, os conselhos podem ser compreendidos enquanto instituições por atrair e manter “interações em que os participantes constroem hábitos, padrões, regras e normas - formais e informais - para lidar com os problemas públicos na busca de soluções que atendam as partes” (Pessali; Gomes, 2020, p. 11). Em subsistemas políticos, como o caso das políticas públicas de turismo, espaços como os conselhos permitem que diferentes atores políticos dialoguem sobre as (in) ações do governo, o que cabe investigar as particularidades dos conselhos de políticas públicas de turismo enquanto inovações democráticas, sob o espectro mais amplo da institucionalidade.

3.2 ANÁLISE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Adota-se nesta pesquisa que as instituições podem ser vistas como hábitos coletivos e agem restringendo/delimitando comportamentos, quer pela internalização das regras, normas e convenções sociais, por parte dos atores, quer pela dimensão de uma “dependência de trajetória” (Borba, 2011). Os conselhos de políticas públicas de turismo constituem-se em espaços recorrentes de interação entre atores que constroem coletivamente instituições com a finalidade de debater o turismo, seus problemas e soluções, principalmente aqueles incumbidos pela atuação do setor público (Bassani, 2019; Gomes, 2018).

Segundo Bassani (2019), as políticas públicas de turismo envolvem interações de pessoas em movimento, espaço geográfico, tempo e sociedades receptoras, o que requer atenção no desenvolvimento e planejamento da atividade turística e seus possíveis efeitos. Assim, segundo o mesmo autor, a democracia deve ser a base para

a formulação e implementação das políticas públicas, de forma que incentive a participação mais ativa dos órgãos governamentais e sociedade civil e o compartilhamento das responsabilidades sobre a gestão da atividade turística de um destino.

O surgimento dos conselhos de turismo segue o período de redemocratização no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que novos espaços e mecanismos políticos permitiram aumentar as oportunidades de participação dos cidadãos nas tomadas de decisão das políticas públicas setoriais (Sontag Júnior; Gomes, 2020).

No Brasil a disseminação de instituições participativas no âmbito do turismo tem sido um avanço na dinâmica de interação entre órgãos governamentais, atores de mercado e outros atores sociais, bem como abertos espaços para que a sociedade civil pudesse participar ativamente. No entanto, as tradições eminentemente autoritárias subsistiram ao longo do tempo, sendo desvirtuadas pelo uso das elites ou desenvolvidas com autonomia reduzida, devido à falta de comprometimento dos atores envolvidos com os processos de democratização (Bassani, 2019; Araújo, 2011).

Os conselhos de políticas públicas de turismo têm sua composição diferenciada dos demais conselhos, em que há predominância do empresariado perante os demais atores políticos nos conselhos, ressaltado por Sontag Júnior e Gomes (2020). Dentre as características incutidas nos conselhos municipais de turismo, a interação reiterada entre organizações empresariais e setor público está suscetível à influência do interesse privado (Gomes, 2018; Bassani, 2019). Mas a atuação do setor público no turismo exige “um papel fundamental na concepção, planejamento e gestão de destinos turísticos, indo além de questões relativas a investimentos e operação de serviços” (Sontag Júnior; Gomes, 2020, p. 98).

Contudo, Bassani (2019) enfatiza a necessidade de se investigar as relações entre setor público e privado, observando as influências da atividade turística na implementação de instituições democráticas, bem como a efetiva promoção por parte destas na produção de bens democráticos. A esse respeito, Mediotte (2017, p. 3) salienta que uma política pública de turismo para ser eficiente, deve primeiramente ser inclusiva, permitindo a participação da comunidade no planejamento dessas

políticas, já que se faz necessário “garantir a melhoria da qualidade de vida local em primeira instância, bem como na geração de empregos, distribuição de riquezas provenientes do turismo aos moradores”.

Gomes (2015) tece sua pesquisa no COMTUR de Curitiba sobre as instituições presentes na interação entre empresários e setor público e destaca temas relevantes, como frequência, coordenação, comando, negociação, setor público, aspectos econômicos do turismo, importância do turismo no setor público, incrementalismo, gerencialismo, janelas de oportunidade, influências na formulação de políticas públicas, e setor público e a sustentabilidade do turismo, expectativa, racionalidade limitada, incerteza, oportunismo, investimentos específicos e confiança.

À vista disso, defende-se que as instituições atuam na interação dos participantes dentro dos conselhos, construindo hábitos coletivos de pensamento, capazes de definir, por exemplo, quem pode participar e tem direito à voz e voto, como os temas são selecionados e debatidos, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, dentre outras questões.

Tal assertiva tem motivado estudos acerca dos conselhos de políticas de turismo, principalmente relacionados diretamente à participação e atuação dos conselheiros, parceria público-privada, redes de colaboração, governança, representação, representatividade, dentre outros. É importante ressaltar que os estudos também apresentam relação com as abordagens institucionalistas, apontados em categorias como confiança, hábitos, ação coletiva, trajetórias, conflitos de interesse, negociação, oportunidades, constrangimentos/ restrições, regras e normas.

No quadro 5, apresenta-se o levantamento realizado no site da CAPES de artigos nacionais e internacionais que tivessem em seus títulos, resumos e palavras-chaves, termos combinados como turismo, instituições participativas, inovações democráticas, conselhos de políticas públicas e desenho institucional, nos idiomas inglês, português e espanhol. O recorte temporal foi de publicações de artigos entre os anos de 2013 e 2023, sendo estes disponíveis com texto completo e liberados gratuitamente pela plataforma Periódicos Capes, o que totalizou 18 produções, agrupadas conforme as dimensões organização formal, processo participativo e bens democráticos e relações institucionais.

QUADRO 5 – IPs e pesquisas em turismo 2013-2023

Categorias	Autores/Ano	Palavras-chave	Local de pesquisa
7 Desenho institucional	Coutinho (2016)	Desenho institucional, dinâmica e funcionamento	Rio Grande do Norte
	Bantim e Fratucci (2019)	Participação, representação, processo deliberativo, governança	Rio de Janeiro
	Lemos (2013)	Planejamento nacional; planejamento turístico; instrumento de planejamento; investimento; Ministério do Turismo	Brasil
	Pinheiro, Marajá e Chim-Miki (2019)	Políticas Públicas. Turismo. Governança. Participação social	Seridó/RN
	Carvalho (2019)	Governança Territorial, Conselhos e Instâncias de Turismo, Baixada e Litoral Ocidental Maranhense.	Maranhão
	Lopes e Silva (2021)	Políticas públicas. Turismo. Planejamento. Serra Negra	Serra Negra/SP
	Oliveira <i>et al.</i> (2020)	Dimensões formal, deliberativa e interinstitucional	Minas Gerais
6 Processo participativo e bens democráticos	Silva, Gomes e Pessali (2021)	Democratização, normas, interação, passividade	Brasil
	Bassani, Gomes e Pessali (2020)	Regulamentos, normas e inovações democráticas	Curitiba/PR e Belo Horizonte/MG
	Silva <i>et al.</i> (2022a)	Responsividade, democracia, funcionamento	Curitiba e Paranaquá/PR
	Silva <i>et al.</i> (2022b)	Bens democráticos, normas formais, hábitos informais	Foz do Iguaçu/PR
	Bassani <i>et al.</i> (2022)	Bens democráticos, consensualidade, democracia participativa, regras	Brasil
	Sontag Júnior, Gomes e Pessali (2019)	E-democracia, oportunidades de participação, inovações democráticas	Curitiba/PR
	Mata e Emmendoerfer (2017)	Conselheiros, oportunidade de participação, espaços deliberativos	Minas Gerais
6 Relações institucionais	Mata, Pimentel e Emmendoerfer (2018)	Participação política, tirania	Minas Gerais
	Alencar e Reyes Júnior (2019)	Interação, rede política, parcerias	Brasil
	Pires (2019)	Conselheiros, comunidade, participação, interação	São Paulo
	Sontag Júnior, Gomes e Pessali (2019)	E-democracia, oportunidades de participação, inovações democráticas	Curitiba/PR

18 artigos

FONTE: Autora (2025)

De acordo com o levantamento, verifica-se que as produções sobre as instituições participativas relacionadas ao turismo, nos últimos 10 anos, foram realizadas principalmente em 2019, sendo a maioria produção brasileira. Conforme Sontag Júnior e Gomes (2020), o surgimento dos conselhos de turismo também segue esse período de redemocratização no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A partir das palavras-chaves dos textos selecionados do quadro 5, foi possível elaborar novas categorias e subcategorias. Relacionadas à categoria desenho institucional, tem-se as subcategorias natureza de suas atribuições, composição dos conselhos e mecanismos participativos legais. À categoria processo participativo e bens democráticos, evidenciam-se as subcategorias acordos, capacidade decisória e transparência. A respeito da categoria relações institucionais, relacionam-se as subcategorias representatividade vinculada e elo institucional.

3.2.1 Desenho institucional dos conselhos de turismo

O desenho institucional refere-se à forma como as instituições são organizadas e estruturadas, estabelecendo parâmetros, regras e procedimentos que guiam seu funcionamento. Para Pessali e Gomes (2020), os conselhos de políticas públicas são um exemplo de espaços que promovem a participação, organizados em torno de normas e práticas que regulam as decisões políticas.

No turismo, o desenho institucional das instituições de democracia participativa está concatenado à **natureza de suas atribuições**, ou seja, tem-se em sua organização formal institucional diversas representações com interesses e motivações distintas que participam da elaboração, implementação e monitoramento da Política Nacional de Turismo (Coutinho, 2016). Em seus estudos sobre o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (Conetur), Coutinho (2016) enfatiza o modelo de descentralização adotado e os desafios na formação dos conselhos gestores, discutindo seu desenho institucional, por meio da identificação de sua estrutura organizativa, sua composição e os processos de funcionamento. A autora destaca que há um longo percurso a ser trilhado diante de muitos desafios, já que

De um lado tem-se a figura do Estado com os desafios da abertura do sistema político, do grau de compromisso dos gestores, do grau de capacidade técnica, do grau de interesses. E de outro, da sociedade com o desafio de

maior engajamento, maiores articulações para homogeneizar estas preferências, do entendimento do seu papel neste novo cenário e da capacidade de influenciar os decisores (Coutinho, 2016, p. 13).

Assim, Coutinho (2016) compreende que os detalhes dos arranjos legais existentes no conselho têm relações com os acordos estabelecidos que definem quem pode participar, quando pode ocorrer a participação, quais as questões em causa e quais as que não estão, quais os procedimentos de discussão e de tomada de decisão adotados, quem os coordena, que tipos de decisões podem ser tomadas e quem pode alterar as regras existentes.

No que tange a **composição** do Conselho, em seus estudos, Lemos (2013) compartilha que composição do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) é formada por representantes do governo federal e diversos segmentos do turismo — empresas privadas, entidades de classe, organizações da sociedade. A atuação do CNTur, enquanto canal de participação e discussão de demandas do setor, locais e regionais, a autora destaca que o conselho tem como atribuição ampliar o controle do desempenho das políticas públicas e o acompanhamento sistemático de objetivos e metas, com real capacidade de influenciar ações e qualificar o debate estratégico do setor de turismo no Brasil. Contudo, segundo Oganauskas (2014), que analisa a participação que se deu junto ao CNTur em seus 10 anos de atuação junto às políticas públicas de turismo no Brasil, verifica que ampliação na composição de diversos representantes – principalmente da sociedade civil-, não significou a qualidade da participação dentro do conselho devido a histórica centralização de poder por parte do MTUR.

Bantim e Fratucci (2019) demonstraram que as atribuições do Conselho Regional de Turismo (CONRETUR) possuem relação intrínseca com questões sobre composição. O empresariado é visto como o protagonista das ações do turismo, enquanto os representantes do poder público se destacam por sua liderança e execução das ações. Mas eventuais trocas de poder e a própria conscientização do poder público e da população local trazem dificuldades na continuidade as atividades do Conselho ao longo dos anos (Bantim; Fratucci, 2019). Logo a dependência do poder público e a mudança do secretário da pasta são preocupações rotineiras apontadas pelos pesquisadores. Os autores ainda afirmam que a composição do conselho é fragilizada em virtude de seus integrantes não constituírem de fato a

representação dos grupos aos quais são incumbidos, ou mesmo que representem, seu papel é superficial e partidário (Bantim; Fratucci, 2019). Assim, a legitimidade nos espaços participativos como os conselhos pode ser questionada pela falta de representatividade ao não refletir as necessidades e interesses de seus representados, o que pode comprometer a confiança no processo de formulação e execução de políticas.

A esse respeito, Pinheiro, Marajá e Chim-Miki (2019, p. 174) também apontaram a falta de legitimidade de representantes que participam dos conselhos ao observarem o “grau de esvaziamento da sociedade civil nos espaços de discussão do turismo, problema esse reforçado pelo fato de muitos dos representantes de grupos sociais não se engajarem nos debates”. Além disso, no que tange à gestão pública, a troca dos membros escolhidos pelo gestor municipal se torna preocupante à medida que há uma grande rotatividade e, muitas vezes, os que são nomeados estão distantes da realidade das discussões sobre turismo, o que dificulta o fortalecimento dos projetos e programas, assim como a continuidade deles.

Referente aos **mecanismos de participação**, apontam-se os instrumentos e processos por meio dos quais os cidadãos podem participar ativamente na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Carvalho, 2019). Carvalho (2019) enfatizou que no Maranhão a sistematização das regiões turísticas apresentadas no Plano Estratégico de Turismo, conhecido como “Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão”, direcionou a criação de instrumentos e processos com base nos critérios do Ministério do Turismo. Dentre eles, o município deveria possuir uma secretaria (ou órgão vinculado ao Turismo) e o conselho municipal de turismo. Assim, os documentos norteadores para iniciar o processo de formalização dos conselhos de turismo são:

[...] são oferecidos modelos de: Lei/Decreto de criação do COMTUR; Regimento Interno; Decreto/Aprovação de Regimento Interno; Portaria/Composição dos membros do COMTUR; Lei de Incentivo ao Turismo; criação do Fundo de Incentivo ao Turismo; e minuta de Lei que define a Política Municipal de Turismo (Carvalho, 2019, p. 172).

Carvalho (2019) sinalizou que cabe a Secretaria Estadual de Turismo oferecer aos gestores municipais esses documentos contendo informações de como deve ser a atuação do Conselho Municipal e quais passos devem ser seguidos para que ele

seja criado. A esse respeito, Lopes e Silva (2021) ressaltaram que Conselho Municipal de Serra Negra, em Pernambuco, foi um ator importante na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Criado em 1999, o conselho só teve suas atividades ativas em 2021, ficando quase 22 anos sem atuação, o que na visão dos autores, enfraquece as organizações de turismo, os instrumentos e distancia as ações executadas dos interesses da comunidade local.

Oliveira *et al.* (2020) ao compreenderem as dimensões formal, deliberativa e interinstitucional do Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora, verificaram que o COMTUR é um órgão consultivo, de assessoramento e fiscalização, destinado a orientar, incentivar e promover a atividade turística no município, cuja gestão do FUMTUR não está diretamente vinculada ao COMTUR. Dentre suas fragilidades de atuação, os autores apontaram a falta de iniciativas de treinamento e capacitação dos conselheiros e a baixa comunicação com outros conselhos do município. Quanto as potencialidades do COMTUR, citam as parcerias com a Escola de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora e o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), bem como a capacitação dos membros da cadeia produtiva do turismo em Juiz de Fora. Assim, observa-se a partir dessas evidências, que a efetividade do COMTUR está comprometida por causas situadas no âmbito do COMTUR e, também, nos elos da cadeia, o que necessita de uma revisão nos instrumentos norteadores, enquanto política municipal de turismo, para eleger prioridades ao segmento e recuperar o caráter deliberativo do conselho, no posicionamento de atores políticos para aumentar o compromisso com o bem coletivo e nos recursos do FUMTUR, cuja gestão deve ser feita pelo conselho.

Diante do exposto, observa-se que o desenho institucional dos conselhos de políticas de turismo apresentados possui relações com os bens democráticos de Smith (2009), ao demonstrar problemas de representatividade e equidade na participação de diferentes grupos sociais e setores, onde a inclusão é fragilizada pelo não engajamento da sociedade civil (presença), quanto pela superficialidade nos debates e partidarismo nas atuações (voz). Quanto ao controle popular, entende-se que a dependência do poder público e a baixa capacidade decisória influenciam nos processos decisórios dos participantes, o que limita sua articulação e atuação dentro e fora dos conselhos.

Além disso, aspectos como (Oliveira *et al.*, 2020) ausência de treinamento e a pouca comunicação com outros conselhos enfraquecem a capacidade de julgamento ponderado, à medida que exige por parte dos participantes compreensão acerca do funcionamento do conselho. Por fim, a transparência é um ponto crítico em qualquer instituição participativa, onde é referenciada pela baixa visibilidade e clareza nos processos decisórios.

Assim, Smith (2009) destaca que o desenho institucional das inovações democráticas deve garantir o processo participativo e a produção de bens democráticos. Essas características permitem que a participação seja mais ativa, oferecendo aos cidadãos maior influência sobre as decisões políticas e promovendo a equidade dentro do processo de tomada de decisão, como tratados a seguir.

3.2.2 Processo participativo e bens democráticos

Quanto à categoria processo participativo e bens democráticos no turismo, de acordo com o levantamento, os autores apresentaram discussões sobre a dinâmica de tomada de decisão que envolve múltiplos atores sociais do turismo, a produção de bens democráticos e as fragilidades e qualidades dessa produção para a legitimidade das inovações democráticas e para a política municipal de turismo.

O processo participativo permite que sociedade civil, setor privado e governo formulem e implementem coletivamente políticas públicas de turismo, fortalecendo a democracia por meio dos acordos estabelecidos, da capacidade decisória e da transparência das ações. Nesse sentido, os conselhos municipais de turismo tornam-se espaços em que esses grupos se reúnem e deliberam sobre ações e políticas turísticas, promovendo a transparência e o diálogo entre os atores, bem como a produção de bens democráticos para legitimar as políticas públicas de turismo e fortalecer as inovações democráticas no âmbito local.

Para Bassani *et al.* (2022), os bens democráticos como inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência são "bens" consensuais estruturados para estudar conselhos de políticas. Essas características serviram para analisar a criação e regulamentação dos conselhos de turismo em 10 cidades brasileiras. Em seus resultados, os autores demonstraram que as regras favorecem alguma diversidade dos membros, principalmente a inclusão do setor empresarial, embora o

desenho institucional não aparentou ser uma preocupação (Bassani *et al.*, 2022). Dessa forma, as leis evidenciaram que a ausência de clareza na estruturação dos conselhos de turismo pode impactar negativamente tanto os conselheiros quanto a sociedade, resultando em falhas na formulação de diretrizes adequadas para aprimorar a produção de bens democráticos.

Bassani, Gomes e Pessali (2020) também realizaram estudos sobre as leis que instituem os conselhos de políticas públicas Curitiba-PR e Belo Horizonte-MG a partir dos bens democráticos. A existência de normas que favorecem a institucionalização da inclusão (voz), do controle popular e do julgamento ponderado em Curitiba, enquanto em Belo Horizonte, tais normas cumprem satisfatoriamente a voz e o julgamento ponderado (Bassani; Gomes; Pessali, 2020). Em ambas se tem o julgado ponderado como cumprimento satisfatório, permitindo que os **acordos** sejam baseados em uma compreensão sólida dos problemas técnicos e das diferentes perspectivas dos participantes. Contudo, por sua interdependência com os demais bens democráticos, pode ser inviabilizado pela natureza de suas atribuições refletida na ausência de normas direcionadas a assessorar e convocar especialistas, bem como na falta de recursos da Secretaria ao qual o conselho é vinculado (Bassani; Gomes; Pessali, 2020).

Silva, Gomes e Pessali (2021) também analisaram os bens democráticos em conselhos municipais de turismo das cidades de Curitiba, São Paulo, Brasília, Recife e Porto Velho, com foco na institucionalização da (inclusão) voz nas normas legais e no desenvolvimento das atividades (controle popular). Os autores identificaram a baixa proatividade dos conselheiros em debater ações acerca da formulação de políticas, o que reforça comportamento da voz retraído e apático por parte dos membros. Os autores comprovam essa assertiva ao observarem que os conselhos apresentam uma certa passividade, deixando o setor público no comando (liderança), bem como a baixa participação de representantes do Poder Legislativo e de outros órgãos do Poder Executivo.

Ao analisarem as consequências da Covid-19 para o funcionamento dos conselhos de políticas públicas de turismo dos municípios de Curitiba e Paranaguá, Paraná, Silva *et al.*(2022a) revelaram que a **capacidade decisória** está diretamente conectada a fatores como mecanismos de participação em reuniões online para fornecer voz e presença de seus membros. No que tange suas responsabilidades e

contribuições no contexto da pandemia, os conselheiros aderiram em inclusão digital nas reuniões online (inclusão), possibilitando que as deliberações coletivas acontecessem, embora houvesse ausência de treinamento para incentivar o uso do ambiente virtual (Silva *et al.*, 2022a). Os autores destacam também fragilidades anteriores à pandemia que impactam diretamente na situação atual, como o desconhecimento dos conselheiros acerca das normas jurídicas dos COMTUR (julgamento ponderado), limitando seu entendimento sobre os processos decisórios, o que reforça a ausência de tomada de decisão capaz de determinar o rumo das políticas municipais de turismo das localidades (Silva *et al.*, 2022a).

Silva *et al.* (2022b) identificaram na produção de bens democráticos no conselho municipal de turismo de Foz do Iguaçu, que a **transparência** se dá por meio da publicização de dados e informações no Portal dos Conselhos de Curitiba. Contudo, a COVID-19 agravou lacunas existentes na produção da transparência externa, como a divulgação das atividades e atas do referido conselho.

Sontag Júnior, Gomes e Pessali (2019), ao tratarem a e-democracia no COMTUR Curitiba, revelaram que a transparência externa é vista por meio de publicações em sites e redes sociais, mas que não estimula o debate e a participação dos cidadãos e turistas. Nesse sentido, os autores observaram que o problema não é de ocultação das informações, mas de governança, reforçando a baixa preocupação em publicizar quem toma a decisão, como e porque (Sontag Júnior; Gomes; Pessali, 2019);

Portanto, a produção de bens democráticos é essencial para a legitimidade do processo participativo, pois asseguram que os conselhos sejam espaços onde a sociedade civil tenha uma real influência nas políticas públicas e que o processo de decisão seja claro e acessível. Além disso, a efetividade do processo participativo depende da institucionalização de práticas/hábitos que sejam capazes de produzir atributos importantes de inclusão, controle popular, julgamento ponderado e a transparência, conforme os padrões, rotinas de argumentação e acordos entre os atores nos conselhos no processo decisório em conselhos de política (Almeida *et al.*, 2022; Pessali e Gomes, 2020).

3.2.3 Relações institucionais

Segundo Almeida *et al.* (2022) e Gouveia *et al.* (2018), as relações institucionais envolvem a representatividade vinculada e elos institucionais dos membros dos conselhos com os segmentos sociais e poder público. Adota-se esse conceito por entender que as instituições, criadas de hábitos coletivos, possibilitam identificar como os atores se comportam e agem diante das (dis)paridades nas representações, como usam a posição que ocupam dentro dos conselhos e as coalizões que se formam para atingir um objetivo em comum.

Mata e Emmendoerfer (2017) analisaram as atividades dos conselheiros municipais de Turismo de Ouro Preto e de Tiradentes (MG) e a forma como estão organizados enquanto etapas de um ciclo político. Assim, nos casos estudados observaram que há divergências entre a atuação dos conselheiros e suas atividades da agenda, implementação e avaliação, bem como possui igualdade participativa comprometida pela não paridade, dependência e uma possível tirania do Estado (Mata; Emmendoerfer, 2017). A **representatividade vinculada**, que corresponde a representação das categorias sociais ou profissionais, se faz por meio de organizações, que indicam seus representantes por meio de eleições ou indicação (Mata; Emmendoerfer, 2017). Dessa forma, a representatividade vinculada se apresentara como elemento que põem em risco a igualdade de oportunidade de participação de membros da sociedade e do governo (Mata; Emmendoerfer, 2017). Assim, acredita-se que os resultados positivos das atividades turísticas dependem daqueles conselheiros que tem impulso a mais para se preocuparem com a causa, que participam das reuniões e que deveriam se sentir representados, considerando a representação legítima.

Mata, Pimentel e Emmendoerfer (2018) pontuaram que Conselhos Municipais de Turismo ativos, em Minas Gerais, aumentaram nos últimos cinco anos, e que este aumento se deu em virtude da participação de agentes não governamentais na política de turismo local. Contudo, os autores observaram que pela baixa legitimidade que possuem, a representatividade sofre pouca influência desses atores políticos, o que afeta diretamente a efetividade da participação. Deste modo, os agentes não governamentais, embora almejem o reconhecimento do poder público local para conseguirem recursos e facilidades no alcance dos objetivos em prol de seus

interesses, os constrangimentos/ restrições limitam as racionalidades dos atores políticos e impactam nas relações de troca e resultados. Tais situações podem afetar as relações internas entre os membros com a partidarização dos conselhos e dependência do Estado para a tomada de decisões.

Santos e Pereira (2020) apresentaram resultados gerados pelas ações de fortalecimento do turismo para o desenvolvimento regional de Campo das Vertentes (MG), onde o desequilíbrio referente ao desenvolvimento dessas ações está diretamente relacionado à organização do Conselho Municipal de Turismo de cada município. Assim, os autores reforçaram que ainda carece de maior atuação dos Conselhos nas decisões relacionadas às atividades de turismo, tendo em vista que a própria composição não apresenta representatividade direta da população. Infere-se portanto, a falta de um papel de expressiva relevância dos representantes com os interesses e necessidades do grupo que o indicou, impactando na conexão genuína e legítima com as demandas e objetivos desses segmentos.

O **elo institucional**, é compreendido como as conexões constituídas por meio de instituições criadas para moderar e estruturar a interação social entre os conselhos e outros órgãos. Nesse sentido, as instituições participativas estabelecem elos, de tal forma que eles sejam fontes a ponto de coordenar as ações e dar continuidade as decisões tomadas (Gouveia *et al.*, 2018).

Pires (2019) verificou o conhecimento do Conselho Municipal de Turismo em relação às atividades turísticas realizadas nos assentamentos localizados no município de Rosana (SP) e concluiu que parte dos conselheiros e mesmo aqueles que conhecem não sabem da existência desses espaços para o desenvolvimento do turismo (Pires, 2019). Assim, sugere-se que os conselheiros tenham ciência dos acontecimentos turísticos do local, a fim de articular como outros sujeitos políticos e comunidade a provisão de políticas públicas para as melhorias necessárias (Pires, 2019). Além disso, deve-se ampliar o quantitativo de pessoas para as reuniões, em especial, os assentados para que opinem sobre o tema e façam suas ressalvas (Pires, 2019).

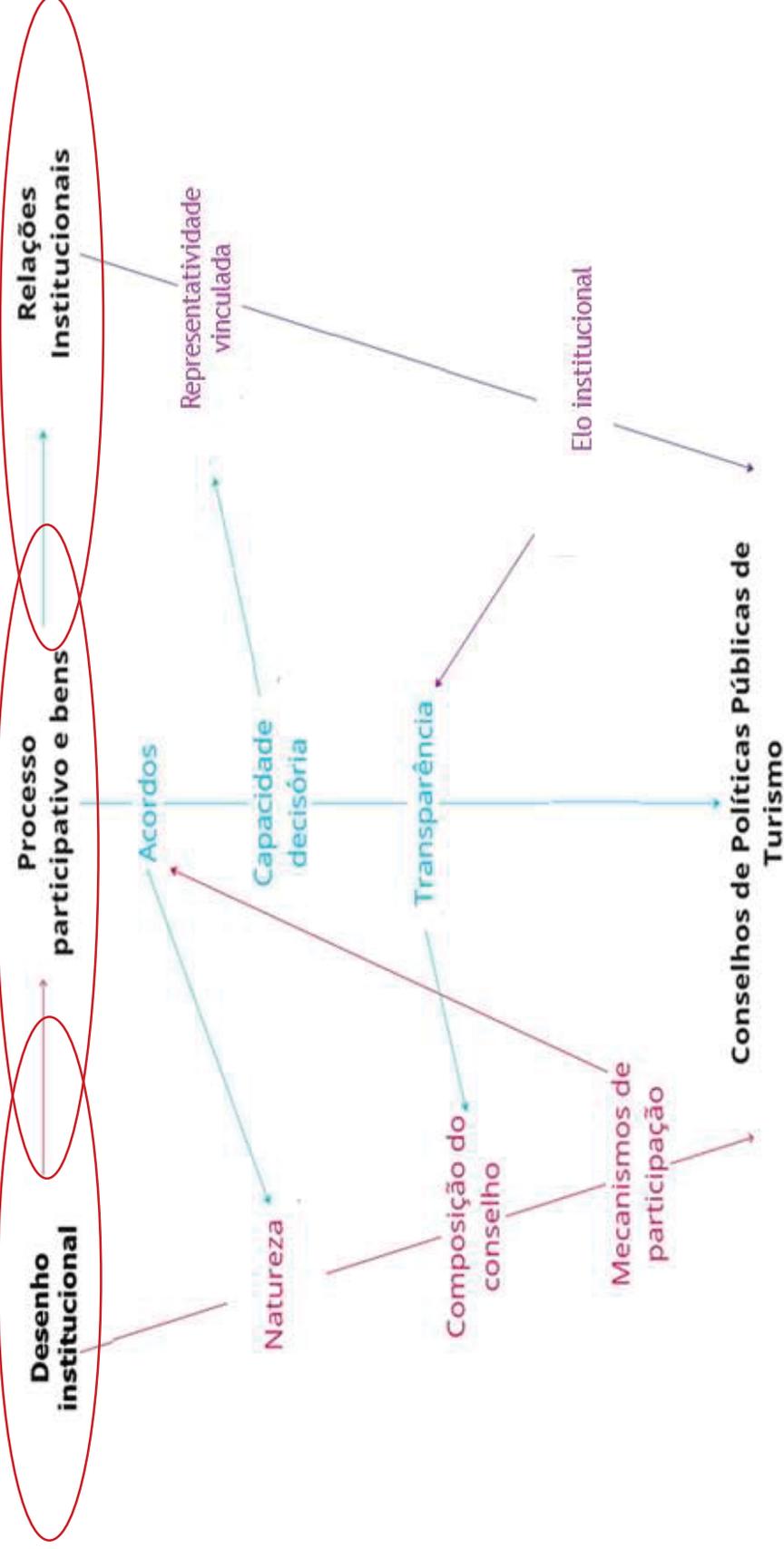
Segundo Alencar e Reys Junior (2019), ao analisarem o conteúdo da atuação da sociedade junto às políticas públicas de turismo no espaço do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), a organização promoveu coalizões e ações coletivas de 75 organizações. Ao proporem questões para debate e encaminhamento, os

conselheiros criaram possibilidades de ampliar a rede internamente e que se forma a partir desses conteúdos direcionados pelo setor público, considerado um ator central da rede por conta da posição que ocupa (Alencar; Reyes Júnior, 2019). Os autores também identificaram que atores centrais e periféricos estão presentes no conselho, mas nunca se manifestaram e poucos são responsáveis pela maioria das proposições (Alencar; Reyes Júnior, 2019). Assim, embora o conteúdo presente nas proposições tenha promovido um elo interno entre as organizações, os conselheiros aparecem agrupados por sua centralidade de atuação e interesses, que equivale a posição que ocupam e que possibilita ou não acessar e difundir as informações, bem como a influência que possuem em relação aos demais atores.

Assim, as relações institucionais possibilitam verificar (dis)paridades nas representações, a posição que os representantes ocupam dentro dos conselhos e as conexões ou coalizões que são formadas para se atingir um objetivo em comum, seja dentro ou fora dos conselhos. Portanto, a efetividade de um conselho de política considera fatores que incluem o desenho institucional, a produção de bens democráticos e as relações institucionais.

Com base no referencial exposto, a dimensão conselhos de políticas públicas de turismo está relacionada as categorias desenho institucional, processo participativo e bens democráticos e relações institucionais, a partir das quais foi gerado um quadro analítico para avaliar os impactos e efeitos que esses canais participativos produzem nas políticas públicas de turismo, conforme exposto na figura 5.

FIGURA 5 - Categorias e subcategorias de análise dos conselhos de políticas de turismo



FONTE: Autora (2025)

A figura 5 dedica-se a aprofundar as questões norteadoras sobre conselhos de políticas públicas de turismo. Pensando em analisá-los de cima para baixo, é importante verificar como esse conselho funciona, ou seja, em que contexto foi criado, a natureza institucional, a sua composição e os mecanismos de participação que estão acordados, instituídos e que regulam o funcionamento do conselho.

No desenho institucional, leva-se em consideração o período de institucionalização, as mudanças regimentadas pelos conselheiros, padrões regionais na implementação, a natureza institucional, de acordo com a sua atribuição, a composição do conselho e mecanismos participativos legais, como regras e procedimentos para o funcionamento da institucionalidade. Assim, será possível detectar possíveis falhas e déficits de legitimidade perante seus membros e público externo ao conselho.

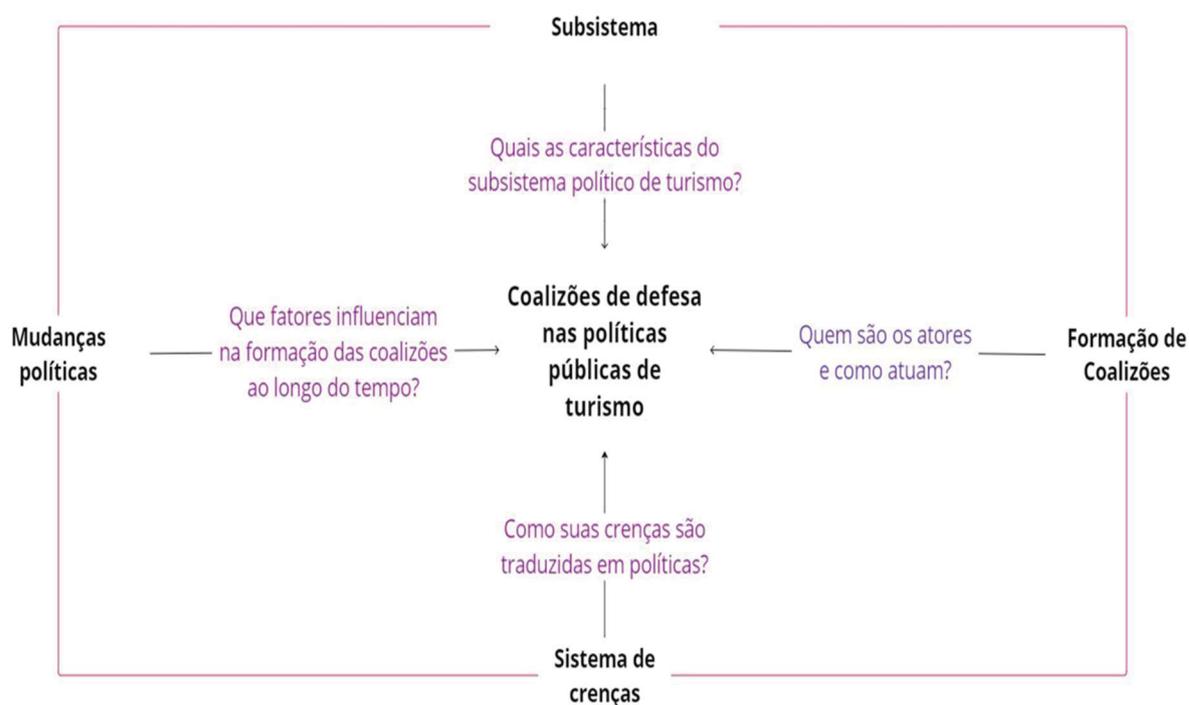
A partir do que é instituído dentro dos conselhos formalmente, analisa-se os acordos entre os atores no processo decisório conforme os problemas que são expostos no debate político e que geram padrões, rotinas, aprendizagem democrática e resultados efetivos, ou seja, os bens produzidos. Por conseguinte, a produção dos bens democráticos permeia a igualdade participativa, capacidade decisória, transparência dos atos dos conselhos, compromisso com a ação comunicativa e as relações entre os participantes. Ressalta-se que, quando um subsistema de políticas públicas de turismo tem mais de uma coalizão, as relações institucionais podem ser favoráveis à colaboração ou à competição, sendo importante avaliar as (dis)paridades nas representações, as influências que exercem a partir do poder e da posição que ocupam dentro dos conselhos e as conexões ou coalizões que são formadas para se atingir um objetivo em comum, seja dentro ou fora dos conselhos.

Portanto, a partir dessas contribuições, nota-se que as instituições participativas, como os conselhos, importam na análise das políticas públicas de turismo, haja vista a possibilidade de estimular coalizões entre organizações privadas, governamentais e comunidades, e influenciar o processo decisório. A seguir, apresenta-se a seção central do referencial, que articula as categorias de análise políticas públicas, turismo e institucionalismo.

4 COALIZÕES DE DEFESA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Neste capítulo apresenta-se a revisão de literatura sobre o Modelo de Coalizões de Defesa - *Advocacy Coalition Framework* (ACF) a partir da perspectiva institucionalista, que compõe a base teórica da pesquisa a ser desenvolvida sobre as coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo no Estado do Maranhão. A proposta deste capítulo vai ao encontro do questionamento sobre como os atores políticos traduzem suas crenças e formam coalizões no intuito de influenciar as mudanças no subsistema político (figura 6).

FIGURA 6 - Questões orientadoras do referencial teórico sobre coalizões de defesa e políticas públicas de turismo



FONTE: Autora (2025)

Conforme evidenciado na figura acima, o referencial teórico deste capítulo sobre coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo é fundamentado a partir dos seguintes questionamentos: relacionado ao subsistema político do turismo, quais suas características e que conexões estabelece com outros subsistemas das políticas públicas? Quanto a formação de coalizões, como os atores políticos atuam, que posições ocupam e recursos dispõem? Quais crenças são traduzidas e

compartilhadas e que influenciam a formação de coalizões? E que mudanças políticas ocorreram ao longo do tempo a partir da dessa interação?

Inicialmente, são apresentadas as definições acerca do ACF e como foram sendo reconstruídas ao longo das quatro revisões realizadas, desde a sua criação por Paul Sabatier na década de 1980. Em seguida, a atenção é dada a última versão atualizada do ACF, realizada por Jenkins-Smith *et al.* (2018), exibindo as principais categorias de análise e suas premissas em face à relevância que possuem na identificação das coalizões. Por fim, aborda-se a relação entre os pressupostos do ACF e a as políticas públicas de turismo, buscando construtos atuais e que reforçam essa aproximação.

4.1 COALIZÕES DE DEFESA E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO TEÓRICO

Parte-se do pressuposto de que as instituições influenciam o modo como os atores articulam seus interesses e preferências (Vicente, 2014) durante o processo de formulação de políticas públicas e suas ações são definidas e redefinidas de forma continuada por meio de processos de retroalimentação e em função de mudanças no contexto em que se desenrolam tais ações. Dessa maneira, por envolver negociação e interação de vários grupos de interesse (atores governamentais e não-governamentais), os processos de formulação de políticas públicas devem ser compreendidos “como um sistema no qual atuam indivíduos e organizações para a consecução de um objetivo em comum” (Vicente, 2014, p. 38).

A perspectiva institucionalista traz à luz a importância das instituições na análise das políticas públicas como forma de compreender os processos e mudanças a partir da atuação dos atores envolvidos e das coalizões estabelecidas entre eles (Alves, 2018). A esse respeito, Vicente (2014, p. 43) sinaliza que os modelos teóricos permitem apreender “o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública”.

Enquanto modelo de análise de políticas públicas, o modelo de coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework- ACF*) tem como objetivo dar sentido às mudanças nas políticas a partir do envolvimento de múltiplos atores políticos, bem como apreender os processos políticos, que vão desde as disputas intensamente

politizadas, até questões que são tratadas como técnicas ou especializadas e processadas rotineiramente (Cairney, 2015). Soares e Alves (2015) enfatizam que no campo analítico das políticas públicas, o ACF se torna importante não apenas para a administração pública, mas também para áreas correlatas, como as ciências sociais aplicadas, ciências políticas, entre outras.

O ACF, proposto por Paul Sabatier e Jenkins-Smith a partir dos anos de 1980 (Sabatier, 1987; Sabatier, 1988; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Sabatier; Jenkins-Smith, 1999), surge como contraponto ao modelo de análise de políticas públicas como etapas, notando que esse modelo de análise tem o intuito de compreender os processos e mudanças das políticas públicas a partir da atuação dos atores e das coalizões estabelecidas entre eles. A esse respeito, para analisar as políticas públicas com outra perspectiva para além da sistematização do ciclo de políticas públicas, Sabatier (1988) debruçou-se na hipótese de que as investigações sistêmicas ignoram incorrências de outras etapas que influenciam em todo o processo político. Além disso, Sabatier (1988) fundamentou-se em trabalhos de Hugh Heclo⁸ sobre o poder dos grupos de influenciar a mudança na política, no qual atribuiu a interação e a defesa de interesses em comum para resolver problemas públicos ao longo do tempo (Sabatier, 1988).

Assim, o ACF surge a partir dessas três delimitações, consoante Sabatier (1988, p. 133, tradução nossa) explana:

[...] assume-se que os atores podem ser agregados em uma série de coalizões de defesa compostas por pessoas de várias organizações que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que muitas vezes agem em conjunto. Em qualquer momento específico, cada coligação adota uma ou mais estratégias que preveem uma ou mais inovações institucionais que, na sua opinião, irão promover os seus objetivos políticos.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) também fizeram críticas às inadequações da análise setorializada do ciclo político e das discussões sobre os estudos relacionados a hierarquia dos atores sociais (que priorizava governos e grandes organizações em detrimento de atores considerados menos influentes), além de proporem a inserção do papel das informações técnicas e do aprendizado político orientado (*policy-oriented learning*) nas decisões políticas.

⁸ HECLO, H. **Social Policy in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

Ao apreciarem a concepção inicial de Sabatier (1988), os autores Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 118) desenvolveram quase 20 anos de pesquisas sobre política ambiental na Califórnia e reforçaram a perspectiva do aprendizado orientado pelas elites políticas do trabalho, levando-os a desenvolver as premissas básicas para entender o processo de mudança política:

a. A primeira é a perspectiva temporal de dez anos ou mais para compreender o processo de mudança da política pública e o aprendizado adquirido da política pública ao longo desse tempo.

b. A segunda é o foco no subsistema político como unidade de análise, buscando expandir o conceito de triângulo de ferro para redes de políticas públicas.

c. A terceira, seria considerar as dimensões intergovernamentais e todos os níveis de governo, ou seja, um amplo conjunto de intervenientes do subsistema que vão além de membros tradicionais dos triângulos de ferro, como: funcionários de todos os níveis de governo, consultores, cientistas, representantes de organizações privadas e sem fins lucrativos e mídia.

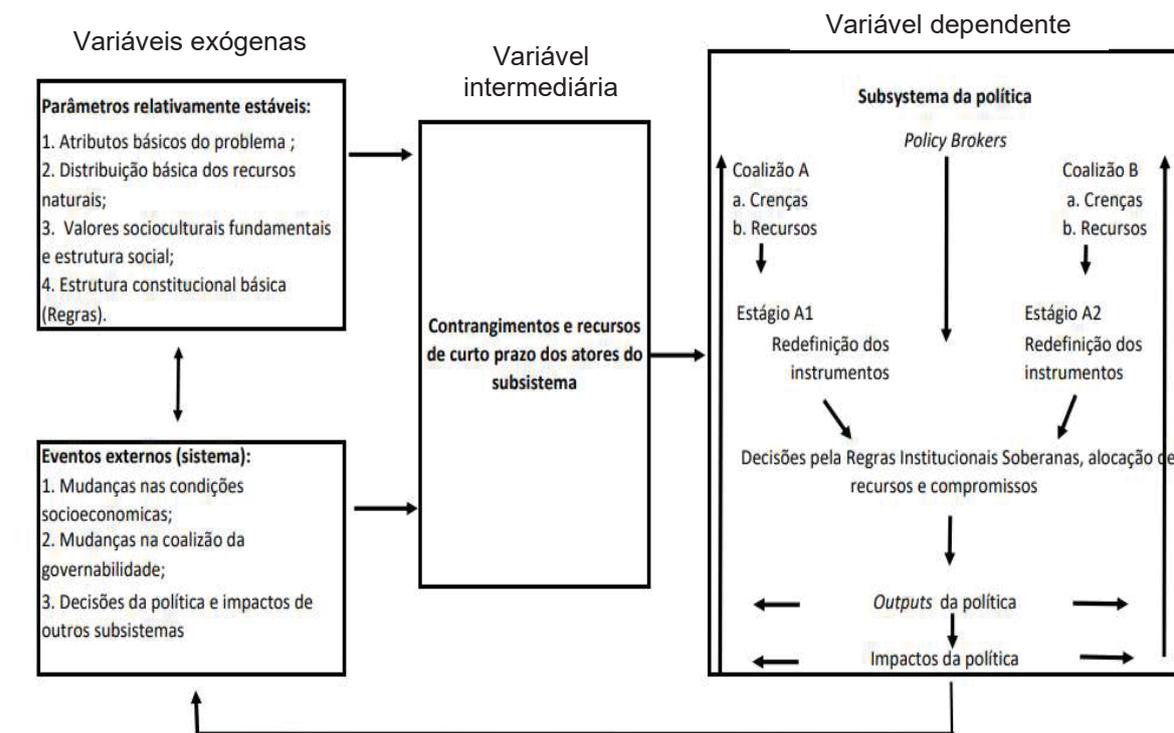
d. A quarta premissa pondera as políticas públicas e programas como sistemas de crenças, constituídos de valores e suposições.

Essas premissas, conforme declaram Oliveira e Sanches Filho (2022), são orientadas pelos eixos analíticos de formação e a manutenção de coalizões, processo do aprendizado orientado à política pública e às mudanças na política pública. Os autores ainda apontam que esses elementos constitutivos passaram por quatro revisões e contaram com contribuições de autores como Sabatier e Jenkins-Smith (1993), e Sabatier e Jenkins-Smith (1999), Sabatier e Weible (2007) e Jenkins-Smith *et al.* (2018). Assim, ao longo dessas transformações no quadro teórico do ACF, foram incorporados novos elementos constitutivos que buscavam explicar os motivos que geravam mais mudanças em algumas políticas públicas do que em outras, pondo em questionamento as premissas iniciais em comparação aos estudos empíricos, segundo destacam Oliveira e Sanches Filho (2022, p. 649):

Se versão original do modelo utilizava duas hipóteses para responder a essas questões – perturbações externas aos subsistemas das políticas públicas e mudanças na estrutura de poder –, os estudos empíricos evidenciaram a combinação entre perturbações externas e internas ao subsistema, aprendizado orientado para a política pública e acordos como tentativas para explicar as mudanças, ou não, das políticas públicas.

Dito isso, a primeira versão do quadro teórico foi formulada pelos autores Sabatier e Jenkins-Smith (1993) a partir das variáveis exógenas, intermediárias e dependentes e agrupadas em quatro categorias: parâmetros relativamente estáveis, eventos externos ao sistema, constrangimentos e recursos de curto prazo dos atores do subsistema e subsistema da política, conforme apresentado na Figura 7.

FIGURA 7 - Primeira versão do quadro teórico do ACF



FONTE: Sabatier; Jenkins-Smith (1993, p. 20, tradução nossa).

Nas variáveis exógenas, os parâmetros relativamente estáveis são categorias mais difíceis de serem alteradas em curto prazo e menos suscetíveis à ação das coalizões e dos atores. Dentro dessa categoria estão as subcategorias atributos básicos do problema da área da política pública, a distribuição dos recursos naturais, os valores fundamentais socioculturais e a estrutura social, além da estrutura constitucional básica do Estado (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Já os eventos externos ao sistema são categorias mais dinâmicas, nos quais os atores políticos devem aprender a lidar com as mudanças econômicas e sociais repentinas, as mudanças na coalizão de governabilidade (composição), as decisões da política e impactos de outros subsistemas que são parcialmente independentes, a fim de

antecipar-se e responder a elas de forma consistente suas crenças e interesses (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

A variável intermediária, constrangimentos e recursos dos atores no subsistema funcionam como um filtro as pressões externas dos parâmetros relativamente estáveis e eventos externos do sistema, considerando o contexto intermediário entre o ambiente externo e o subsistema da política pública (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Assim, são geradas uma gama de recursos, oportunidades e dificuldades que os atores políticos utilizam para manobrar a política pública segundo suas crenças (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

A variável dependente engloba a categoria subsistema da política e suas subcategorias antagonismo entre coalizões, suas crenças e recursos; decisões pelas regras institucionais soberanas, alocação dos recursos e compromissos; resultados da política; e impactos da política (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Dentro do subsistema, a unidade de análise é a coalizão de defesa estabelecida em meio à competição e conflitos internos entre atores ou grupos políticos.

Ferreira *et al.* (2019) ratificam que os atores formam redes, compartilham sistemas de crenças políticas e detêm determinados recursos (tais como conhecimento, recursos financeiros, mobilização da opinião pública e uso estratégico da informação) e criam padrões de comportamento, estabelecendo estruturas de alianças e conflitos. Assim sendo, em certos momentos, esses sujeitos abdicam/reforçam seus recursos e interesses em prol de uma decisão coletiva favorável a maioria. Assim, os resultados dessas decisões geram padrões de comportamento e regras institucionais que influenciam os eventos externos ao sistema, ao mesmo tempo que causam dependência destes (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

Contudo, observa-se que os autores que utilizavam o ACF em suas pesquisas empíricas apontaram a necessidade de aperfeiçoamento em sua capacidade analítica, principalmente quando se tratava de explicar o processo de aprendizado orientado à política pública e as mudanças na política pública. Assim, novos elementos constitutivos foram incorporados ao quadro teórico do ACF, sendo possível observar tais mudanças nas variáveis exógenas, internas e dependentes, bem como em suas categorias e subcategorias no quadro 5.

QUADRO 5 - Mudanças nas variáveis, categorias e subcategorias do ACF

VARIÁVEIS EXÓGENAS		VARIÁVEIS INTERMEDIÁRIAS		VARIÁVEIS DEPENDENTES	
1ª versão Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Parâmetros relativamente estáveis i. Atributos básicos do problema ii. Distribuição dos recursos naturais. iii. Valores socioculturais fundamentais. iv. Estrutura constitucional.	Eventos externos (sistema) i. Mudanças nas condições socioeconômicas. ii. Mudança na coalizão de governabilidade. iii. Decisões da política e impactos de outros subsistemas.	Constrangimentos e recursos dos atores do subsistema.	Subsistema da Política i. Antagonismo entre coalizões, suas crenças e recursos. ii. Decisões pelas Regras Institucionais Soberanas, alocação dos recursos e compromissos iii. Resultados da política. iv. Impactos da política.	
2ª versão Sabatier e Jenkins-Smith (1999)	Parâmetros relativamente estáveis i. Atributos básicos do problema ii. Distribuição dos recursos naturais. iii. Valores socioculturais fundamentais e cultura social. iv. Estrutura constitucional.	Eventos externos (sistema) i. Mudanças nas condições socioeconômicas. ii. Mudança na coalizão de governabilidade. iii. Decisões da política e impactos de outros subsistemas. iv. Mudança na Opinião pública.	Constrangimentos e recursos dos atores do subsistema. i. Grau de consenso necessário para maiores mudanças na política	Subsistema da Política i. Antagonismo entre coalizões, suas crenças e recursos. ii. Decisões das Autoridades Governamentais. iii. Regras institucionais, alocações de recursos e compromissos. iv. Resultados da política. v. Impactos da política.	
3ª versão Sabatier e Weible (2007)	Parâmetros relativamente estáveis i. Atributos básicos do problema ii. Distribuição dos recursos naturais. iii. Valores socioculturais fundamentais e cultura social. iv. Estrutura constitucional básica.	Eventos externos (sistema) i. Mudanças nas condições socioeconômicas. ii. Mudança na coalizão de governabilidade. iii. Decisões da política e impactos de outros subsistemas. iv. Mudança na Opinião pública.	Constrangimentos e recursos dos atores do subsistema. Estrutura de oportunidades de coalizão de longo prazo i. Grau de consenso necessário para maiores mudanças na política ii. Abertura do subsistema político	Subsistema da Política i. Antagonismo entre coalizões, <i>policy broker</i> , suas crenças e recursos. ii. Decisões das Autoridades Governamentais. iii. Regras institucionais, alocações de recursos e compromissos. iv. Resultados da política. v. Impactos da política.	
4ª versão Jenkins-Smith et al. (2018)	Parâmetros relativamente estáveis i. Atributo básico do problema e distribuição natural dos recursos. ii. Valores socioculturais fundamentais e cultura social. iii. Estrutura constitucional básica.	Eventos externos ao sistema i. Mudanças nas condições socioeconômicas. ii. Mudança na coalizão de governabilidade. iii. Decisões da política e impactos de outros subsistemas. iv. Mudança na Opinião pública.	Constrangimentos e recursos dos atores do subsistema Estrutura de oportunidades de coalizão de longo prazo i. Grau de consenso necessário para maiores mudanças na política ii. Abertura do subsistema político iii. Sobreposição de <i>clivagem social</i>	Subsistema da Política i. Antagonismo entre coalizões, suas crenças, recursos e estratégias. ii. Decisões das Autoridades Governamentais. iii. Regras institucionais. iv. Resultados da política. v. Impactos da política.	

FONTE: Autora (2025) adaptado e traduzido de Jenkins-Smith et al. (2018), Sabatier; Weible (2007), Sabatier; Jenkins-Smith (1999); Sabatier; Jenkins-Smith (1993)

Na segunda versão, além da elaboração da quinta premissa sobre a centralidade das informações técnicas e científicas nos processos políticos, houve mudanças nas variáveis exógenas, tanto nas categorias eventos externos ao sistema (com a inserção da categoria cultura social aos valores socioculturais fundamentais), quanto na categoria parâmetros relativamente estáveis (com a inserção da mudança de opinião pública). Nas variáveis intermediárias, a categoria constrangimentos e recursos dos atores do subsistema incorpora a subcategoria grau de consenso para maiores mudanças na política (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999). Nas variáveis dependentes, a categoria subsistema da política desmembra a subcategoria decisões pelas regras institucionais soberanas, alocação dos recursos e compromissos para duas subcategorias: as decisões das autoridades governamentais e regras institucionais, alocações de recursos e compromissos (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999).

Na terceira versão do modelo teórico, Sabatier e Weible (2007) desenvolveram nas variáveis intermediárias duas categorias: constrangimentos e recursos de curto prazo dos atores do subsistema e estruturas de oportunidades para coalizão de longo prazo, sendo acrescida a essa última, as subcategorias grau de consenso para mudanças na política pública e abertura do sistema político (Sabatier; Weible, 2007). A esse respeito, Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 122, tradução nossa) afirmam que a adição dessas duas subcategorias tem a intenção de atender questões como autoritarismo e corporativismo e entender como os parâmetros estáveis afetam o comportamento das coalizões:

O primeiro é o grau de consenso necessário para grandes mudanças políticas que afetam a densidade e a composição das coligações e a estratégia da coligação para chegar a acordos. O segundo é o grau de abertura dos sistemas políticos. Por exemplo, o federalismo e os freios e contrapesos nos Estados Unidos criam processos descentralizados com muitos locais e incentivam a entrada e a participação diversificada, enquanto os sistemas corporativistas são menos abertos, mais centralizados e restringem a participação.

A categoria subsistema da política também sofreu alteração na subcategoria antagonismo entre coalizões, *policy broker* (mediadores da política), suas crenças e recursos (Weible; Sabatier, 2007; Sabatier; Weible, 2007). Observa-se que a revisão aconteceu em virtude de se explicar a mudança da política por longos períodos a partir das complexidades do conflito político e da mobilização, bem como os caminhos que

se devem percorrer para alcançá-la: 1) aprendizado orientado para políticas, 2) choques externos, 3) choques internos e 4) resultados de acordos negociados (Sabatier; Weible, 2007). Os autores também evidenciaram que os princípios básicos do ACF não mudaram desde 1988, mas foram ampliados, como assinalado:

1. O modelo do indivíduo permaneceu enraizado na psicologia social, mas seus atributos foram esclarecidos por Edella Schlager. 2. O foco da formulação de políticas sempre foi o subsistema de políticas, mas agora temos um método mais claro para identificar subsistemas. 3. O ator político chave sempre foi a coalizão de defesa, e a análise da rede confirmou que as coalizões são principalmente mantidas unidas por crenças comuns. 4. A preocupação com o papel da ciência na política – o estímulo central para o desenvolvimento da ACF em primeiro lugar – permaneceu, mas agora temos uma ideia melhor de como usar fóruns profissionais para facilitar o aprendizado entre coalizões (Sabatier; Weible, 2007, p. 208, tradução nossa).

Jenkins-Smith *et al.* (2018) propuseram a última versão do modelo ACF, trazendo três mudanças importantes: a primeira mudança refere-se a variáveis exógenas, nas quais são agrupadas na categoria parâmetros relativamente estáveis as subcategorias atributo básico do problema e distribuição natural dos recursos;

A segunda mudança, são incorporadas - nas variáveis intermediárias - a categoria estrutura de oportunidades de coalizão de longo prazo a subcategoria sobreposição de clivagens sociais; a terceira alteração refere-se à variável dependente, em que são retirados da categoria subsistema os termos *policy broker*, alocações de recursos e compromissos, permanecendo assim as subcategorias antagonismo entre coalizões, suas crenças, recursos e estratégias e regras institucionais no diagrama. Os autores oferecem uma agenda de investigação a ser seguida a partir das seguintes revisões (Jenkins-Smith *et al.* 2018):

a) o modelo do sistema de crenças precisa ser reconsiderado e especificado, incluindo esclarecer a distinção entre crenças centrais e secundárias da política, combinando-as com outras teorias;

b) o desenvolvimento conceitual e a medição do aprendizado orientado para as políticas (a incluir as causas, tipos de aprendizagem e implicações) devem ser enfatizadas pelos processos das quais a aprendizagem é incentivada e inibida;

c) uso de técnicas de análise de redes para refinar a teoria das estruturas e coordenação da coalizão;

d) o ACF assume que o acesso e a exploração de vários recursos políticos são importantes para que as coalizões de defesa mobilizem e explorem o processo

político, sendo um passo importante na compreensão de quais condições alguns recursos são mais importantes do que outro;

e) o foco do ACF nos subsistemas políticos tem impactos importantes na condução da investigação, ou seja, suas aplicações em nível organizacional possibilitam compreender como os atores políticos aprendem uns com os outros e negociam acordos, bem como procuram afetar as decisões do governo por meio da escolha dos locais em detrimento de outros;

f) o uso do ACF em pesquisas comparativas de subsistemas políticos para desvendar os fatores responsáveis pelas coalizões de defesa, aprendizado orientado para políticas e mudança política.

g) concentração de estudos nos tipos de atores políticos e no papel que desempenham nos subsistemas políticos, a fim de identificar quais destes são principais e auxiliares às coalizões de defesa, como interferem no processo de aprendizado orientado para política pública e na sua mudança.

h) concentração de estudos nos subsistemas políticos nascentes e maduros para analisar como os atores fortalecem seus sistemas de crenças, interagem em coalizões de defesa estáveis e conflitos entre oponentes, a forma de absorção às novas questões, à medida que surgem na agenda política e a formação de um novo subsistema político.

i) a promoção do ACF enquanto ferramenta para análises comparativas de processos políticos exige métodos comuns de recolha e análise de dados de acordo com o contexto e recursos disponíveis, no intuito de desenvolver uma explicação teórica coerente para os resultados.

j) avanços teóricos na aplicação do ACF em ambientes não tradicionais marcam a necessidade de métodos comparativos.

Em suma, as recomendações dos autores a esta revisão pautam-se sobre o papel das instituições na formação de coalizões, os contextos ambientais e de recursos naturais e as coalizões discursivas, como também aponta para pesquisas futuras sobre “o que pode aumentar (ou minar) as capacidades de um processo político para a melhoria da sociedade” (Jenkins-Smith *et al.*, 2018, p. 159). É importante frisar que esta versão será discutida com maior profundidade na próxima seção, tendo em vista ser o modelo teórico de análise a ser adotado nesta pesquisa.

Diante do exposto, as distintas versões mostram que as transformações do ACF ao longo do tempo concentraram-se em buscar respostas às limitações de suas versões passadas, ampliando a conceituação e identificação das coalizões de defesa, o desenvolvimento do aprendizado orientado para a política pública e a discussão acerca das mudanças da política pública (Oliveira; Sanches Filho, 2022).

Estudos e pesquisas sobre a aplicação do ACF nas políticas públicas têm demonstrado um crescimento contínuo, com seus avanços e desafios nos últimos 30 anos, principalmente em delinear uma base teórica confiante que converge de questões políticas e sistemas de governo” (Jenkins-Smith *et al.*, 2018, p. 138).

Weible e Sabatier (2007) argumentam que desde a criação do ACF, vários trabalhos empíricos e teóricos foram produzidos nos Estados Unidos, Canadá e Europa sobre temas relacionados à política ambiental, energética, drogas, saúde, esporte e violência doméstica. Há também incidência de produções em países da África, Ásia, Oceania e América Latina, porém ainda eram escassas as pesquisas voltadas para o setor privado (Weible; Sabatier, 2007).

Weible, Sabatier e McQueen (2009) também fizeram uma revisão da literatura no período de 1987 até 2006, onde foram identificadas 80 aplicações do ACF em áreas geográficas como África, Ásia, Austrália, Canadá, América do Sul e Estados Unidos. A maioria dos estudos concentraram-se nos Estados Unidos e Europa, com foco nas temáticas política ambiental e energética, o que pode estar associado ao legado do foco original de Sabatier e Jenkins-Smith.

Os autores detectaram que as aplicações ACF expandiram-se em amplitude e profundidade geográfica e substantiva, incluindo vários métodos de coleta de dados; todavia, não eram claros ou especificados. A maioria dessas aplicações não testaram explicitamente as hipóteses formais que envolviam a estabilidade da coalizão, a aprendizado orientado para políticas e a mudança de políticas, embora utilizadas com mais frequência.

Dessa forma, segundo Weible, Sabatier e McQueen (2009), permaneceram questões sobre a ligação de perturbações externas às mudanças nos subsistemas políticos, a adesão à coalizão à estabilidade ao longo do tempo, os fatores que facilitam a aprendizagem entre coalizões e a ligação dela à mudança de políticas. Por fim, as aplicações possibilitaram comparações com outras estruturas e teorias, mas raramente permeavam questões de coordenação e ignoravam em grande parte

muitos componentes da estrutura, incluindo os impasses, mediadores e parâmetros relativamente estáveis (Weible; Sabatier; McQueen, 2009).

Os autores Ma, Lemos e Vieira (2020), revisaram 46 trabalhos empíricos que utilizaram o ACF como modelo entre 2015 e 2018. As pesquisas, apesar de concentrarem-se em países como Estados Unidos, Alemanha e Canadá, cujos focos permanecem na área ambiental e energética, têm expandido para outros continentes como Ásia, África e Oceania, mesmo em pequena escala e em áreas menos polarizadas como saúde e educação (Ma; Lemos; Vieira, 2020). A contribuição teórica desses estudos reforça a explicação da mudança política por meio de eventos externos ou internos no subsistema, sendo a aprendizagem orientado para políticas ainda um elemento subutilizado do modelo, necessitando aprofundar estudos sobre como o conhecimento científico é utilizado pelos membros da coalizão.

No Brasil, os autores Capelari, Araújo e Calmon (2015) realizaram o levantamento de teses e dissertações brasileiras que utilizaram o ACF como modelo teórico principal de análise e mudança de políticas públicas, compreendendo assim 19 materiais, produzidos nos anos de 2000 e 2013. Observa-se que somente a partir de 2006 o ACF ganha espaço no Brasil, sendo aplicado nas áreas de política ambiental e energética, e articuladas com o Modelo de Fluxos Múltiplos (Capelari; Araújo; Calmon, 2015).

Ao tomar como base o levantamento desses autores, buscou-se atualizar o quadro de pesquisas teóricas e empíricas sobre o ACF, a partir das contribuições de artigos internacionais e nacionais atuais (2013-2023) no site Periódicos Capes. No quadro abaixo, observa-se esse levantamento agrupado por categorias de análise, ano e autores, área temática e local (quadro 6).

QUADRO 6 - ACF e pesquisas 2013-2023

Categorias	Autor/Ano	Local de pesquisa	Áreas temáticas
Subsistemas	Ocelik <i>et al.</i> (2019)	Europa	Ambientais e energéticas
	Mukherjee e Howlett (2015)	Global	Questões Políticas e comparadas
	Nezvorova e Kutcherov (2021)	Europa	Econômicas e tecnológicas
	Nykiforuk <i>et al.</i> (2019)	Canadá	Socioculturais
	Miller e Roup (2022)	Estados Unidos	
Atores e formação de coalizões	Anderson e Maclean (2015)	Canadá	Ambientais e energéticas
	Almeida, Ribeiro e Bastos (2022)	Brasil	
	Babon <i>et al.</i> (2014)	África	
	Bailey, Morris e Dunning (2023)	América Latina	Socioculturais
	Beard (2013)	Estados Unidos	
	Capelari <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Questões Políticas e comparadas
	Dolk e Penning-Rowsell (2021)	Oceania	Ambientais e energéticas
	Donnelly (2017)	Europa	Econômicas e tecnológicas
	Elgin e Weible (2013)	Estados Unidos	Ambientais e energéticas
	Freitas (2018)	Brasil	Socioculturais
	Funke <i>et al.</i> (2021)	África	Ambientais e energéticas
	Gorsky e Millward (2018)	Europa	Socioculturais
	Gwiazda e Minkova (2023)	Europa	
	Haar e Pierce (2021)	Global	Questões Políticas e comparadas
	Swigger e Heinmiller (2014)	Canadá	Socioculturais
	Weber <i>et al.</i> (2013)	Europa	
	Weible (2017)	Global	Questões Políticas e comparadas
	Zhou <i>et al.</i> (2021)	Ásia	Ambientais e energéticas
Heinmille e Pirak (2017)	Canadá		
Sistema de crenças	Holzscheiter, Ghollagha e Liese (2021)	Global	Socioculturais
	Henry <i>et al.</i> (2014)	Filipinas, China, Índia e Quênia	Questões Políticas e comparadas
	Hornung e Bandelow (2021)	Europa	Socioculturais
	Ingold, Fischer, Cairney (2016)	Europa	Ambientais e energéticas
	Osei-Kojo, Ingold e Weible (2022)	África	Questões Políticas e comparadas
	Li e Weible (2019)	Ásia	
	Li e Wong (2019)	Ásia	
	Mahani <i>et al.</i> (2017)	Ásia	Socioculturais
	Malacalza (2017)	América Latina	

Mudanças políticas 24	Malkamaki <i>et al.</i> (2021)	África	Ambientais e energéticas
	Meckling e Goedeking (2023)	Estados Unidos	
	Medeiros e Gomes (2018)	Brasil	
	Melo e Vieira (2018)	Global	Questões Políticas e comparadas
	Capelari, Araújo e Calmon (2015)	Brasil	
	Carneiro, Bousquat e Frazão (2022)	Brasil	
	Chu, Law e Williams (2022)	Ásia	Socioculturais
	Kadia, Dimala e Njefi (2022)	África	
	Ohno <i>et al.</i> (2022)	Ásia	Questões Políticas e comparadas
	Okeke <i>et al.</i> (2021)	África	Socioculturais
	Oliveira e Sanches Filho (2022)	Global	Questões Políticas e comparadas
	Payan <i>et al.</i> (2017)	Estados Unidos	Socioculturais
	Raeymaeckers e Puyvelde (2021)	Europa	
	Rodrigues Sobrinho e Vasconcellos (2020)	Brasil	Econômicas e tecnológicas
	Schabbach e Rosa (2021)	Brasil	socioculturais
	Schmid, Sewerin e Schmidt (2020)	Europa	Ambientais e energéticas
	Sengchaleun <i>et al.</i> (2022)	Ásia	Questões Políticas e comparadas
	Soares e Alves (2015)	Global	Econômicas e tecnológicas
	Soesilo (2021)	Ásia	
	Souza e Secchi (2014)	Brasil	
	Struthers e Ritzler (2024)	Global	Questões Políticas e comparadas
	Sumiya e Sano (2021)	Brasil	
	Vicente (2015)	Global	
	Vicente, Calmon e Araújo (2017)	Brasil	
Vieira (2020)	Brasil		
Vieira (2021)	Brasil	Ambientais e energéticas	
59 artigos			

FONTE: Autora (2025)

Observa-se a partir do levantamento que, nesses 10 anos, o ACF tem sido aplicado em estudos empíricos, concentrando-se principalmente na área sociocultural e suas temáticas mais discutidas foram moradia, saúde, educação e gênero. A produção também foi maior após a década de 2020.

Quanto à área geográfica, destaca-se o aumento de pesquisas aplicando o ACF em países da Europa, Ásia e América Latina. Destaca-se ainda a existência de trabalhos envolvendo pesquisas globais, estudos comparados entre países e compartilhados com outras teorias e modelos de análise de políticas públicas. A exemplo, Mukherjee e Howlett (2015) dispuseram da combinação de Fluxos Múltiplos e Coalizões de Defesa para analisar as interações dos atores políticos nas atividades durante e após definição da agenda governamental. Já Henry *et al.* (2014) realizaram um levantamento de pesquisas empíricas realizadas fora do eixo Europa e América do Norte, com o objetivo de propor uma agenda de investigação comparativa de políticas públicas a ser replicada em países pertencentes a outros continentes.

Os estudos também revelaram que o uso do ACF em pesquisas empíricas tem como propósito explicar as causas que conduzem às mudanças políticas e que perpassam tanto eventos internos e externos, como por exemplo:

a. **Acordo negociado entre as coalizões influentes ao processo político e em meio a intensas disputas políticas** (Weber *et al.*, 2013; Schabbach; Rosa, 2021; Babon *et al.*, 2014; Kadia; Dimala; Njefi., 2022; Gwiazda; Minkova, 2023; Dolk; Penning-Rowsell, 2021; Malkamaki *et al.*, 2021; Capelari *et al.*, 2020; Li; Wong, 2019; Freitas, 2018; Gorsky; Millward, 2018; Haar; Pierce, 2021);

b. **Aprendizado orientado para as políticas e usos de recursos** (Meckling; Goedeking, 2023; Nykiforuk *et al.*, 2019; Carneiro; Bousquat; Frazão, 2022; Sumiya; Sano, 2021; Vieira, 2020; Souza; Secchi, 2014; Chu; Law; Williams, 2022; Mahani *et al.*, 2017; Malacalza, 2017; Donnelly, 2017; Zhou *et al.*, 2021); e

c. **Uso de informações baseadas na interação entre múltiplos atores políticos, em especial, os especialistas e mediadores** (Anderson; Maclean, 2015; Rodrigues; Sobrinho; Vasconcellos, 2020; Funke, *et al.*, 2021; Okeke *et al.*, 2021; Bailey, Morris e Dunning, 2023; Payan, *et al.*, 2017; Beard, 2013).

Aliás, a análise de subsistemas a partir dos componentes básicos do ACF é feita em comparação a outras teorias e entre países e localidade distintas, consoante destacam Ohno *et al.* (2022), Sengchaleun *et al.* (2022), Mukherjee e Howlett (2015);

Weible (2017); Li e Weible (2019), Melo e Vieira (2018), Osei-Kojo, Ingold e Weible (2022) e Struthers e Ritzler (2024).

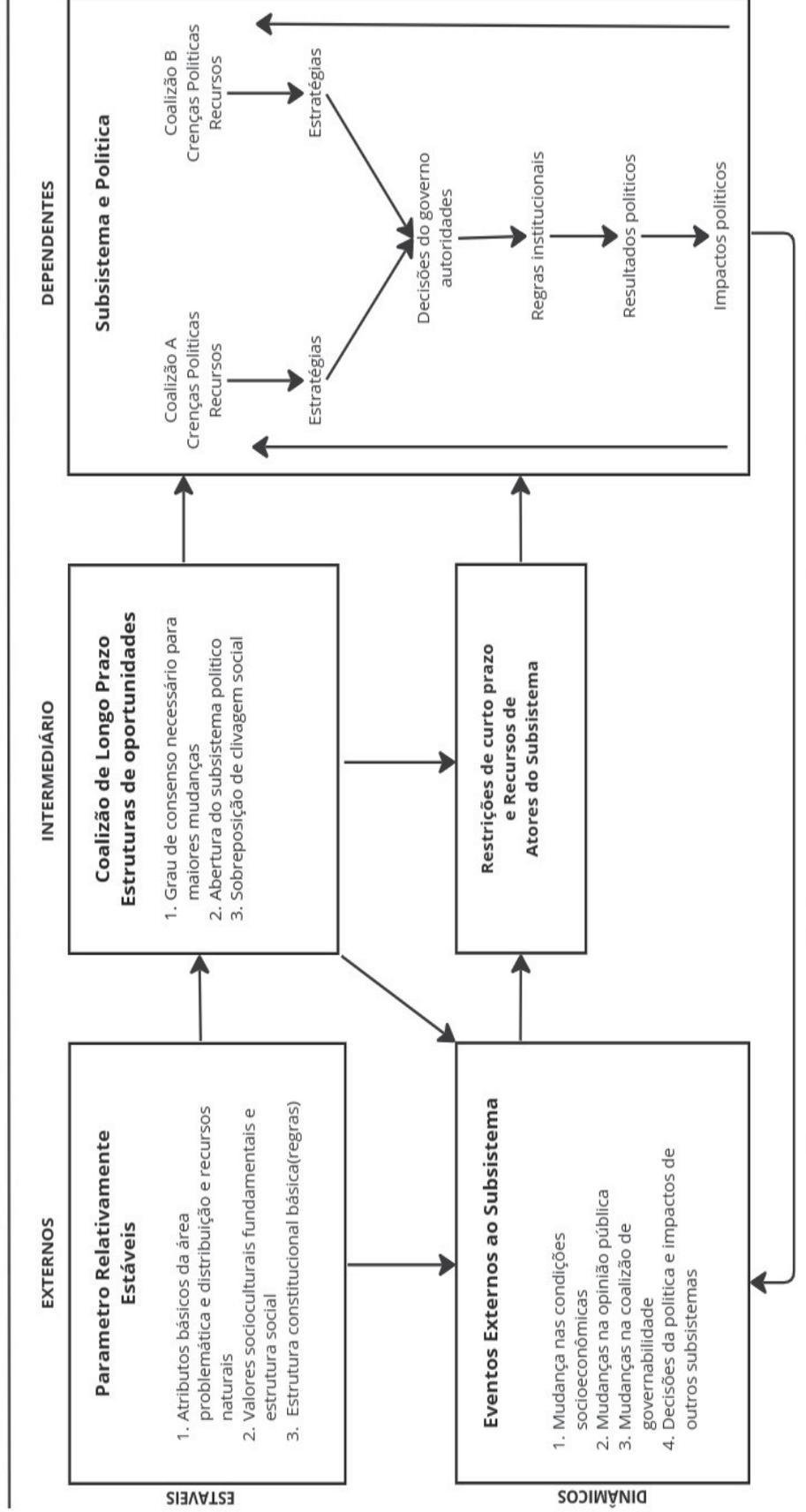
Dessa maneira, infere-se que os trabalhos posteriores à última revisão do ACF reforçam o uso de categorias, como atuação dos atores políticos, defesa de suas crenças, importância das informações técnicas e científicas, aprendizado orientado para as políticas e mudanças políticas ao longo de períodos mais longos. A seguir, será apresentada a última versão do quadro teórico do ACF a partir de suas variáveis, categorias e subcategorias.

4.1.2 Categorias de análise do modelo de coalizões de defesa

Entende-se que o ACF é empregado para analisar o processo das políticas públicas em subsistemas, buscando compreender como os atores políticos comportam-se, como as suas crenças traduzem-se em políticas e para investigar a que interesses a política serve (Malkamaki *et al.*, 2021). Segundo Cairney (2015), o que difere o ACF dos demais modelos teóricos de análise de políticas públicas é a sua estrutura estar baseada na ideia de que as pessoas se envolvem na política para traduzir suas crenças, ao invés de apenas buscar seus interesses materiais.

É importante demarcar que, nesta pesquisa, adota-se a quarta revisão do ACF, desenvolvida por Jenkins-Smith *et al.* (2018), buscando seguir a sua aplicabilidade a partir dos pressupostos, escopo e categorias acerca de subsistemas, formação de coalizões de defesa, sistemas de crenças e mudanças políticas. Assim, leva-se em consideração o quadro teórico do ACF apresentado pelos autores Jenkins-Smith *et al.* (2018) para descrever o processo político (Figura 8).

FIGURA 8 - Quadro teórico do ACF – quarta revisão



FONTE: Jenkins-Smith et al. (2018, p. 143)

Conforme a figura acima, o processo político analisado a partir do ACF pode ser compreendido a partir das variáveis dependente, intermediária e exógena ao subsistema, em que o subsistema da política opera em um ambiente definido por categorias como os parâmetros relativamente estáveis e eventos externos e limitados por categorias estruturais de oportunidade de coalizão de longo prazo, restrições de curto prazo e recursos de atores (Weible; Sabatier; McQueen, 2009).

Na variável dependente, cada coalizão da categoria subsistema de política tem sua estrutura de crenças, recursos e estratégias de atuação a serem empregadas pelos atores políticos, com o objetivo de influenciar as decisões das autoridades na elaboração das políticas públicas. Tais decisões retroalimentam o subsistema político ao longo do tempo a ponto de afetar as regras institucionais, os resultados e impactos políticos bem como de gerar mudanças no subsistema externo (Jenkins-Smith *et al.* 2018).

É importante considerar ainda que, na perspectiva de Jenkins-Smith *et al.* (2018, p. 146), eventos externos e internos ao subsistema influenciam mutuamente nas mudanças políticas, ou seja, “facto de os choques internos resultarem ou não em grandes mudanças políticas depende dos mesmos mecanismos que medeiam o efeito dos choques externos”. Assim, acontecimentos externos como crises econômicas são suscetíveis a influenciar as crenças e aumentar a atenção dos atores envolvidos para certos problemas públicos, da mesma forma que acontecimentos internos como aprendizagem e regras institucionais podem colocar em dúvida a eficácia das políticas.

Referente às variáveis exógenas, são agrupadas em duas categorias: os parâmetros relativamente estáveis do subsistema, que são resistentes as mudanças ao longo do tempo e por isso acabam desmotivando os atores políticos em utilizá-los como objetos de interesse, e eventos externos ao subsistema, que se mostram mais propícios à dinamicidade e por isso estão ligados às restrições e recursos dos atores políticos a curto prazo (Alves, 2016; Araújo, 2013).

Os parâmetros relativamente estáveis do subsistema referem-se ao conjunto de categorias externas atribuído à área do problema e distribuição básica dos

recursos⁹, aos valores fundamentais relacionados às estruturas sociais, econômicas, culturais, físicas e institucionais (Wong, 2016). Neste grupo estão os elementos que definem a política pública, suas regras, procedimentos e estrutura legal, seu público-alvo e estratégia de atuação (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.* 2018). Segundo Carrijo (2019) e Sabatier e Weible (2007), os parâmetros relativamente estáveis, por estarem ligados a aspectos estruturantes, geralmente não sofrem alterações a curto prazo ou impulsionam mudanças comportamentais, o que leva a estabilizar o uso de recursos e restrições por parte dos atores do subsistema. Osei-Kojo, Ingold e Weible (2022) ressaltam em seus estudos sobre as aplicações do ACF na África que questões relacionadas ao contexto e parâmetros relativamente estáveis são ignorados, o que obscurece a natureza do subsistema político, i.e., os parâmetros relativamente estáveis afetam:

A presença e a amabilidade dos locais de tomada de decisão (por exemplo, legislaturas e tribunais) e dos locais de discurso (por exemplo, notícias e meios de comunicação social). Dita as condições geográficas e suas distribuições históricas. Também dita a diversidade de distribuições e abundâncias culturais, étnicas e raciais (Osei-Kojo; Ingold; Weible, 2022, p. 195, tradução nossa).

Já os eventos externos ao sistema são categorias mais dinâmicas, em que os atores políticos devem aprender a lidar com as mudanças econômicas e sociais repentinas, as mudanças na coalizão de governabilidade (composição), mudanças de opinião pública e as decisões da política e impactos de outros subsistemas que são parcialmente independentes, a fim de antecipar-se e responder a elas de forma consistente as suas crenças e interesses (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.*, 2018; Chaves, 2021). Sabatier e McQueen (2009) consideram que o choques externos podem fomentar a mudança num subsistema, alterando e aumentando os recursos, derrubando o poder das coalizões e mudando as crenças.

Nevzorova e Kutcherov (2021) argumentaram, em seus estudos sobre energias renováveis na Rússia, que os eventos externos foram pré-requisitos para mudanças, como a crise econômica e financeira, sendo nas fases iniciais de formação do sistema, fatores dominantes quando os componentes do sistema se desenvolviam com

⁹ Nas análises do ACF, os recursos têm sido elementos pouco explorados. De acordo com Sabatier e Weible (2007) e Araújo (2007), os recursos considerados mais relevantes são: autoridade legal para decisões em termos de políticas públicas; opinião pública; informação; recursos financeiros; tropas mobilizáveis; e liderança com habilidade.

fragilidades. Raeymaeckers e Puyvelde (2021) mostraram que a crise da COVID-19 teve consequências para as organizações sem fins lucrativos na Bélgica, impondo restrições orçamentárias e diversificação das atividades das coalizões formadas. No Brasil, Carrijo (2019) destaca como eventos externos a mudança de governo de Dilma Roussef que afetou o processo de formulação e implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Sabatier e Weible (2007) propuseram para mediar parâmetros estáveis do sistema e subsistema uma nova variável intermediária, conhecida como estruturas de oportunidade de coalizão a longo prazo. Nessa categoria, as subcategorias de consenso necessário para a mudança significativa nas políticas públicas e abertura do sistema político trouxeram à tona discussões que afetam profundamente os recursos e as restrições dos atores do subsistema.

O grau de consenso afeta a densidade, a composição e as estratégias das coalizões para se alcançar acordos, limitando o número de pessoas que irão discutir e fazer concessões para se atingir um objetivo em comum. Araújo (2007, p. 50) destaca que “quanto mais elevado o grau de consenso necessário para mudança significativa na política, maior a tendência de as coalizões serem inclusivas, buscarem o acordo e compartilhar informações com os oponentes”. Então, as estruturas de oportunidades têm o poder de moldar quantidade de atores, sua atuação coletiva e as interações que são estabelecidas, conseqüentemente, afetam na forma como esses atores unem-se e se organizam para influenciar as políticas públicas (Heikkila *et al.*, 2018).

Acerca do grau de abertura do sistema político, considera-se o número de espaços participativos onde qualquer grande proposta de política deve passar e a acessibilidade de cada local (Sabatier; Weible, 2007). Carrijo (2019) e Heikkila *et al.* (2018) esclarecem que quanto mais pluralista e acessível for o sistema político, maiores as chances de um sistema colaborativo e diversificado, com normas moderadas, sistemas de decisão mais abertos e maiores participações e incentivos, o que interessa ao ACF: essa pluralidade de diversidade de atores em engajar-se nas coalizões. Heikkila *et al.* (2018), ao realizarem estudos comparativos na China, EUA e Argentina, identificaram que as coalizões concorrentes envolvidas na questão sobre petróleo e gás de xisto, com estruturas de oportunidades diferentes (pluralista, autoritária e corporativa) refletem nas mudanças políticas a partir dos tipos de atores

que participam de coalizões, dos espaços de tomada de decisão e da acessibilidade desses locais.

Por fim, na variável intermediária, Jenkins-Smith *et al.* (2018) acrescenta a subcategoria clivagem social sobreposta à categoria estruturas de oportunidade de coalizão, sendo essa de maior duração com repercussões sobre o grau de consenso, quando há muita polarização. Os autores ainda apontam que os subsistemas políticos se sobrepõem a outros subsistemas e estão aninhados dentro de outros subsistemas; a exemplo, tem-se “um subsistema de política energética no Colorado sobrepõe-se a um subsistema de política alimentar no mesmo estado e aninha-se num subsistema de política energética nacional nos Estados Unidos” (Jenkins-Smith *et al.* 2018, p. 139). Assim, as clivagens podem influenciar a formação de coalizões, cujos grupos que enfrentam desafios semelhantes, unem-se para defender seus interesses compartilhados (Jenkins-Smith *et al.* 2018).

Ainda na variável intermediária, encontra-se também a categoria restrições de curto prazo e recursos dos atores nos subsistemas, cujas mudanças externas ao subsistema geram oportunidades de curto prazo para a formação de coalizões e obtenção de recursos (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Soesilo (2021) contribui ao revelar que os constrangimentos/ restrições limitam as racionalidades dos atores políticos e impactam nas relações de troca e resultados. Essas relações são estabelecidas não apenas por eventos diários ‘superficiais’ que ancoram nas rotinas, costumes, tradições e cultura, mas em um contexto social permeado por narrativas analíticas que vão impulsionar os futuros eventos e resultados de escolha racional (Soesilo, 2021, p. 119).

É no subsistema da política, a unidade de análise para a compreensão dos processos, que as redes de coalizões de defesa formam-se, cujo grau de consenso considera a luta previsível da entrada das coalizões no debate político para disputar a rede dominante, impondo limites institucionais, via regras formais e informais, comportamentos e recursos (Soesilo, 2021).

Para Haley *et al.* (2014), a escala apropriada para mensurar o processo político ao longo do tempo é o subsistema, o qual é composto por atores que buscam regularmente influenciar o processo decisório em torno de uma questão ou dentro de um espaço geográfico. Subsistemas de políticas (*policy subsystems*) são um conjunto de atores integrados em organizações públicas e privadas e que se interessam

ativamente por uma determinada área da política e tentam influenciar o desenvolvimento político nessa área (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Desse modo, o subsistema configura-se como uma espécie de campo relacional, no qual agem as coalizões que, por sua vez, são compostas por atores envolvidos com a mudança da política ou engajados pelo objetivo de promover a manutenção do *status quo* (Jenkins-Smith *et al.*, 2018).

A esse respeito, Capella e Brasil (2015, p. 452) corroboram que são nos subsistemas que as políticas são produzidas, “um ambiente composto por diversos e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para alguns aspectos específicos de uma política”. Os subsistemas de políticas públicas, segundo Jenkins-Smith *et al.* (2018), podem ser definidos a partir de quatro propriedades:

A primeira constitui o subsistema como um conjunto de componentes (atributos dos atores, sistema de crenças, recursos e estruturas físicas e institucionais) que interagem a fim de produzir produtos e resultados para um determinado tema político. Chaves (2021) destaca que, dentro do subsistema, os atores ou grupos políticos podem lançar mão de diversos recursos, estratégias e instrumentos, de forma a afetar as decisões das autoridades governamentais e impactar o rumo da política pública. Esses sujeitos – grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, burocratas, representantes civis ou da iniciativa privada – ao estabelecerem redes de relacionamento, usam de estratégias como a persuasão e barganha para negociar em prol de seus interesses (Capella; Brasil, 2015). Cabe argumentar que, quando esse subsistema tem mais de uma coalizão, as relações podem ser favoráveis à colaboração – envolvendo cooperação, coordenação e parcerias entre os atores – ou à competição, alimentando um subsistema marcado por desconfiança, incertezas e conflitos constantes (Silva, 2021).

A segunda associa o subsistema ao campo de atuação dos atores políticos integrados e não integrados num determinado tema político, ou seja, agrupados em torno de ideias comuns que defendem. Vieira (2021), ao estudar a atuação de *stakeholders* e coalizões de defesa em processos de mudança institucional gradual e transformativa na Usina Hidrelétrica de Belo Monte, identificou *stakeholders* contrários e favoráveis ao empreendimento, segundo o grau de influência e o papel que

desempenharam, sendo necessário investigar os meios para quantificar essa influência a partir das variáveis poder, legitimidade e urgência da demanda.

O primeiro baseia-se na suposição de que os atores políticos usam maneiras diferentes de traduzir elementos de seus sistemas de crenças para influenciar o processo político antes que seus oponentes possam fazer o mesmo. Para isso, buscam aliados e compartilham recursos. [...]. As informações especializadas são definidas como informações de caráter técnico, científico ou de processo relacionadas ao subsistema carvão. [...] a produção e troca de informações especializadas são parte integrantes do processo político que envolvem fazer reivindicações sobre o que os formuladores de políticas devem ou não reconhecer como evidência (Ocelík *et al.*, 2019, p. 2, tradução nossa).

A terceira sinaliza que os subsistemas políticos não são totalmente autônomos, encontram-se interligados uns com os outros e vinculados conforme o grau de articulação. Tais vínculos podem ser: “intergovernamentais (alinhamento vertical) ou associados a determinados tópicos ou jurisdições (relações horizontais e intersetoriais)” (Schabbach; Rosa, 2021, p. 1318, tradução nossa). É importante ressaltar que dentro, e entre os subsistemas, há uma multiplicidade de locais estratégicos à atuação das coalizões, que funcionam como espaços institucionais de argumentação e de tomada de decisão sobre políticas públicas (Schabbach; Rosa, 2021).

A quarta aponta que os subsistemas de política podem proporcionar frequentemente alguma autoridade ou potencial de autoridade, de modo que os recursos disponíveis podem direcionar seus esforços para influenciar os tomadores de decisão de política (Swigger; Heinmiller, 2014). Essa autoridade pode existir na aplicação e monitorização de políticas, nos processos legislativos ou legais, ou no potencial para novas políticas que possam alterar o *status quo* (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Ingold, Fischer e Cairney (2016) constataram em subsistemas nascentes a presença de atores influentes, que detêm o poder, seja pelos recursos que têm, sua reputação, posição ou seja pelo conhecimento, como é o caso dos especialistas. Contudo, ressalta-se que existem outros atores que também são peças importantes na elaboração de políticas e que influenciam o processo de tomada de decisão e que serão apresentados de forma mais abrangente posteriormente.

A quinta enfatiza que os subsistemas políticos passam por períodos de estagnação, mudanças incrementais e grandes mudanças. Capella e Brasil (2015) destacam que o sistema político possui três dimensões: o macrossistemas (*macro*

policy systems), em que acontecem as decisões que afetam a política ou sua estrutura de poder (Capella; Brasil, 2015); o microssistemas (*micro policy systems*), em que as decisões são tomadas por especialistas e geralmente abordam temas mais técnicos e menos midiáticos, além de apresentar um número reduzido de tomadores de decisão que buscam restringir a participação de outros participantes (Capella; Brasil, 2015); e subsistemas, situados em um nível intermediário entre o macrossistema e o microssistema. É nela que as políticas acontecem e os atores estabelecem padrões de interações. Como já mencionado, um subsistema é interdependente de outros subsistemas, tornando-se um campo propício à cooperação ou conflitos que, por conseguinte, pode gerar mudanças lentas, incrementais ou grandes.

Sabatier e Weible (2007), reforçam que tal demarcação deve se fundamentar em especificações empíricas que considerem principalmente as concepções de sistema político, a forma como estão organizadas as relações intergovernamentais, a interação entre os atores e as particularidades de cada setor das políticas públicas.

Ao entender que um subsistema político é a base de análise para a compreensão do processo político, a identificação e atuação dos atores políticos, suas crenças e a formação de coalizões são essenciais (Nevzorova; Kutcherov, 2021). Os atores políticos são indivíduos ou grupos de indivíduos que regularmente recorrem a estratégias, recursos e instrumentos, a fim de defender suas crenças e atuar no cenário político para influenciar o processo de políticas públicas (Weible, Sabatier; McQueen, 2009). Vale destacar que “nem todos os atores utilizam os mesmos recursos, estratégias ou possuem os mesmos interesses, ainda que compartilhem crenças” (Silva, 2021, p. 87).

Sabatier (1988) menciona que esses atores, pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais etc.) compartilham determinado sistema de crenças e demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo. Embora em certos momentos discordem, essas divergências serão limitadas em virtude de os participantes cooperarem entre si e a prospectarem alcançar seus objetivos políticos. Chu, Law e Williams (2022, p. 10) corroboram que as coalizões se constituem à “medida que os atores formam alianças para traduzir as suas crenças em políticas e práticas, competindo contra grupos que subscrevem diferentes sistemas de crenças”. Capella e Brasil (2015, p. 68) afirmam que as coalizões são

geradas a partir “de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do “fazer” política pública. Esse conjunto de ideais e convicções, unido aos recursos políticos, formata as coalizões e concretiza os objetivos e os interesses dos atores”.

Araújo (2013) aborda os atores políticos como todos aqueles que potencialmente desempenham papéis importantes nas políticas públicas, como também aqueles que auxiliam para que elas sejam disseminadas, sejam eles atores individuais, coletivos, governamentais e não-governamentais. A esse respeito, Silva (2021) aponta que os atores políticos possuem funções diversas, às vezes com maior ou menor protagonismo, às vezes transitando por vários subsistemas ou coalizões concorrentes.

Sabatier (1988) chama atenção para atuação dos atores em diversos níveis de governo ou posições de poder diferentes, demonstrando que em alguns casos essa hierarquia é quase invisível entre eles e que na divisão de atuação deve ser ponderada a autonomia e a integração dos atores em cada nível. Assim, a atuação desses atores depende muitas vezes da posição que ocupam, do conhecimento adquirido, das experiências apreendidas, como também do alinhamento com a missão e pauta institucional do órgão ao qual é vinculado (Sabatier, 1988).

Outro ponto a salientar são os interesses envolvidos que fazem esses indivíduos organizarem-se em grupos. Segundo Sabatier e Weible (2007), a aplicação do ACF implica em perceber que os atores políticos tendem a se relacionar entre si e a formar coalizões por prospectarem que juntos terão mais ganhos do que perdas. O medo de perder para adversários motivam os atores a se aliarem e cooperarem, aumentando assim a densidade de laços com membros dentro das mesmas coalizões, bem como exacerbados conflitos entre coalizões concorrentes (Sabatier; Weible, 2007).

A respeito dos conflitos, Araújo (2013, p. 21) especifica que o modelo de ACF deve ser desenvolvido em subsistemas em que haja simultaneamente relações de conflito (intercoalizões) e consenso (sobretudo intracoalizões), tendo em conta a complexidade no processo de resolução de conflitos entre as coalizões. Assim, a atuação de mediadores faz-se necessária para reduzir os conflitos e facilitar as negociações e acordos entre as coalizões sendo uma autoridade importante na

tomada de decisão por despertar relações baseadas na cooperação política e confiança nas coalizões que intermedia (Jenkins-Smith *et al.*, 2018).

Não existem critérios que definam quem possa ou não ser mediador dentro do subsistema. Na verdade, esses indivíduos que possuem maior probabilidade de desempenhar o papel de intermediários, agem de forma altruísta e coordenada, com certa noção de liderança (Araújo, 2013; Jenkins-Smith *et al.*, 2018; Weible; Sabatier, 2007). Schabbach e Rosa (2021, p. 1318) destacam que pertencendo ou não a coalizões, “mas imbuídos de recursos, habilidade de negociação e liderança, alguns indivíduos podem atuar como mediadores (*policy brokers*) que intervêm em situações conflitivas, a fim de estabelecer acordos, compromissos e soluções razoáveis entre oponentes”.

No tocante à liderança, estudos como de Almeida, Ribeiro e Barros (2022), Rodrigues, Sobrinho e Vasconcellos (2020) apontam que os mediadores por induzirem as negociações, conectarem coalizões e gerarem oportunidades, suas funções assemelham-se às de um empreendedor da política. Capella (2016) defende que o empreendedor de políticas (*policy entrepreneur*), tem um papel importante na produção das políticas públicas, especialmente aqueles dedicados à formação da agenda (*agenda-setting*), atuando na defesa e difusão de ideias relativas a uma política e em processos de mudança em políticas públicas. A autora sinaliza que, embora não esteja contemplado na última revisão do ACF, é possível compreender e distinguir a função do empreendedor político na formação e manutenção de coalizões e auxiliar as coalizões a obterem suporte dos formuladores de política.

É importante ressaltar que o mediador também tem como papel importante facilitar a aprendizagem entre os concorrentes (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Rodrigues, Sobrinho e Vasconcellos (2020, p. 1716) revelam em seus estudos que, embora o aprendizado orientado para a política esteja voltado para a análise do processo da política pública, mostra-se relevante direcionar esse olhar para a formação de coalizões, uma vez que “os processos de aprendizado podem influenciar a construção de consensos e disseminação de crenças e valores de uma coalizão em formação no subsistema, bem como incidir sobre a criação de mecanismos para mobilização e coordenação coletiva interna”.

Chu, Law e Williams (2022) identificaram em seus estudos especialistas e cientistas que possuíam a função de mediadores e influenciaram as percepções dos

demais participantes pelo conhecimento que possuíam e informações especializadas que detinham. Tais elementos geraram confiança e coesão no processo político, fortaleceram as coalizões de defesa e facilitaram a dinâmica de colaboração e o aprendizado orientado para a política entre coalizões concorrentes. Vaz (2007) reforça que os atores políticos possuem racionalidade limitada e com base em crenças fundamentais, buscam informações de fontes especializadas para compreender quais são seus interesses e como atingi-los, o que leva a identificar quem são seus aliados e coordenar suas ações e estratégias para estruturar uma coalizão vencedora e alcançar objetivos comuns.

Funke *et al.* (2021), destacaram que os especialistas não são atores neutros, pois com base em informações, tentam legitimar decisões políticas previamente tomadas, por meio da argumentação e persuasão. Assim, os especialistas são atores que influenciam o processo político devido serem detentores do conhecimento e por legitimar com informações especializadas as justificativas dos *policymakers* nas suas tomadas de decisão (Ingold; Fischer; Cairney, 2016).

Destaca-se que outro ator influente no processo político é aquele de detém o poder, seja pela reputação, por ter recursos ou pela posição que ocupa, em que “os atores tendem a concordar com os atores influentes sobre a concepção de políticas num determinado processo político” (Ingold; Fischer; Cairney, 2016, p. 7). Nessa direção, o poder de dominação de uma coalizão depende dos recursos que ela dispõe, o que inclui conhecimento técnico, a autoridade legal e o número de apoiadores e membros das coalizões (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

Dito isso, os atores políticos ao atuarem coordenadamente a fim de tornar seus posicionamentos predominantes e influenciar as decisões políticas, compartilham sistemas de crenças específicos, que funcionam como um tipo de ‘cola’ que os mantêm unidos (Sabatier; Weible, 2007; Cairney, 2015). Alves (2018) enfatiza que a diferença do ACF de modelos racionalistas é a ideia de que não se trata apenas de uma rede de atores com ideias semelhantes, mas uma coalizão de atores que se unem em oposição as coalizões concorrentes, compartilham e defendem suas crenças e valores a respeito de uma questão política específica. Assim, os atores envolvem-se na política para traduzir suas crenças e transformá-las em ação.

Segundo Weible e Sabatier (2007), o sistema de crenças é fundamental para definição do ACF, haja vista que os indivíduos são limitados pela sua capacidade

cognitiva, mas motivados racionalmente em buscar seus objetivos, o que os inspiram a reconhecer o mundo por meio de filtros compostos por um sistema de crenças (formada por crenças profundas, políticas e secundárias) que, por sua vez, convergem sob esforços coordenados e incidem na formação de coalizões. Os autores ainda expõem que o sucesso das coalizões depende da forma como os indivíduos traduzem suas crenças em políticas, o que os motiva a buscarem aliados com ideias semelhantes a coordenar suas ações em formato de coalizões de defesa (Weible; Sabatier, 2007). Hornung e Bandelow (2021) revelam que a existência de sistema de crenças pode explicar os valores, atitudes e comportamento de atores individuais nos processos políticos.

Assim, observa-se que as coalizões se fortalecem e os conflitos aumentam à medida que os participantes compartilham suas crenças e passam a ver naqueles que pensam diferentes seus concorrentes potenciais, conforme destacam Jenkins-Smith *et al.* (2018, p. 152, tradução nossa): “o nível de conflito relaciona-se com a medida em que os atores percebem uma ameaça às suas crenças políticas fundamentais a partir dos objetivos ou ações dos seus oponentes”.

Para Vaz (2007, p. 36) as crenças configuram-se em “um conjunto de prioridades valorativas, bem como percepções referentes a relações causais importantes, seriedade dos problemas, eficácia de variadas relações institucionais etc”. Assim, o subsistema é composto por coalizões de defesa que se distinguem por um sistema próprio de crenças instituído sobre o mundo e a política pública em questão. No modelo teórico de coalizões, os indivíduos possuem um sistema hierárquico de crenças dividido em três camadas (Sabatier, 1988; Weible; Sabatier, 2007):

a. As crenças profundas (*deep core beliefs*). Segundo Alves (2018), correspondem às crenças gerais de natureza humana, instituídas desde a socialização na infância. Silva (2021) define como núcleo duro os valores, convicções e crenças que dificilmente podem ser alterados e que fazem parte da construção axiomática dos indivíduos, podendo influenciar significativamente os subsistemas. Malkamaki *et al.* (2021) defendem que as crenças profundas são fundamentais e resistentes à mudança, mas muitas vezes amplas para orientar políticas detalhadas. A esse respeito Carrijo (2019) reforça que tais crenças são normativas e ontológicas sobre a natureza humana e por não corresponderem a nenhuma política pública

específica, podem ser aplicadas a múltiplos subsistemas. Vaz (2007, p. 40) exemplifica as crenças integrantes do núcleo duro: “as concepções sobre a natureza humana, as prioridades relativas em relação a valores fundamentais como liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza e outros, os critérios básicos de justiça distributiva, a identidade sociocultural etc”.

b. As crenças políticas (*policy core beliefs*). São crenças difíceis de serem mudadas, que tratam especificamente do tema política pública, em que os indivíduos incumbidos de valores fazem suas escolhas conforme o assunto político tratado (Alves, 2018). Silva (2021, p. 5) declara que as crenças políticas compreendem estratégias básicas dos indivíduos, “que visam garantir a presença de suas crenças do núcleo duro no processo político e se comportam de maneira estável; porém, mais suscetível a mudanças que o *deep core*, constituindo a principal fonte de ruptura entre atores dentro do subsistema”. Malkamaki *et al.* (2021, p. 2, tradução nossa) afirmam que as crenças políticas produzem teor tanto normativo quanto empírico que vão “desde a prioridades de valor e opiniões sobre o bem-estar mais importante (normativo) até crenças sobre as causas e a gravidade dos problemas (empírico)”, cujas crenças preveem a estrutura de redes de coordenação com mais precisão do que a estrutura das redes de aconselhamento. Weible, Sabatier e McQueen (2009) reforçam que essas crenças são fundamentais para formar coalizões e coordenar atividades entre os atores políticos. A exemplos de crenças políticas, têm-se as “causas básicas do problema, distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo, prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública, preferências políticas de destaque (Vaz, 2007, p. 40).

c. As crenças secundárias (*secondary aspects*), estando relacionadas com a implementação de políticas e são mais passíveis de mudança, à medida que os atores aprendem com os efeitos de políticas anteriores (Vaz, 2007). Weible e Sabatier (2007) definem como crenças empíricas aquelas que incluem as preferências dos participantes de políticas (definidas no núcleo político) por ferramentas governamentais específicas para alcançar objetivos ou suas percepções de problemas em locais específicos, sendo as mais suscetíveis à negociação, acordos e mudanças no estilo pessoal. Além disso, a aprendizagem entre coalizões é suscetível em acontecer mais neste nível, por se tratar de questões técnicas, em níveis

intermédios de conflitos, com recursos técnicos disponíveis e espaços como fóruns profissionais para se debater o tema público (Weible, Sabatier; McQueen, 2009).

No Quadro abaixo, busca-se sintetizar a estrutura das crenças do ACF a partir de suas características, aplicabilidade no subsistema, tipos de mudança e exemplos (Quadro 7).

QUADRO 7 - Estrutura de crenças do ACF

	Crenças profundas	Crenças políticas	Crenças secundárias
Caraterísticas	Crenças gerais de natureza humana, instituídas desde a socialização na infância. Possui normativo e ontológico.	Refletem os posicionamentos sobre as políticas públicas em garantir a presença de crenças do núcleo duro.	Decisões instrumentais necessárias para alcançar o núcleo político.
Aplicadas no subsistema	Perpassa por múltiplos subsistemas.	Pertinentes em subsistemas específicos.	Atinge parte de um subsistema.
Tipos de mudanças	Mudanças nas crenças são mais difíceis de acontecer.	Mudanças nas crenças são lentas, mas acontecem em função da aprendizagem orientada para a política.	Mudanças nas crenças acontecem com mais facilidade. Estão mais suscetíveis a acordos e negociações.
Exemplos	Exemplo: liberdade de empreender, livre concorrência	Exemplo: defesa do desenvolvimento turístico sustentável.	Exemplo: subsistemas ligados ao turismo, como educação, saúde, infraestrutura.

FONTE: Autora (2025) adaptado de Jenkins-Smith *et al.* (2018); Weible; Sabatier (2007); Chaves; Secchi (2022a).

Observa-se que as crenças profundas são menos suscetíveis às mudanças e bem mais amplas para orientar o comportamento da política. Já as crenças políticas são empregadas em subsistemas, porém são geralmente estáveis por um período. As crenças secundárias são mais suscetíveis as mudanças, pois acontecem quando as crenças são refinadas de acordo com as novas informações e eventos (Cairney, 2015).

Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 124-145) propõem em seu trabalho hipóteses que podem levar à formação de coalizões em um subsistema, dentre elas a formação de coalizões relacionadas as crenças: em ambientes maduros, o alinhamento entre aliados e concorrentes envolve controvérsias entre crenças profundas que perduram ao longo de uma década ou mais. Holzscheiter, Gholiagha e Liese (2021) enfatizam que o sistema de crenças influencia a formação de coalizões

de defesa, promovendo escolhas comportamentais diferentes, até mesmo opostas. O alinhamento será mais consensual em relação às crenças políticas e menos nas secundárias, o que torna mais fácil desistir de aspectos secundários do que assumir fraquezas no núcleo político. Atores que compartilham crenças do núcleo político são mais propensos a submeterem-se à coordenação de curto prazo quando veem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.

Assim, Jenkins-Smith *et al.* (2018) reforçam que o modelo do sistema de crenças precisa ser reconsiderado e especificado, mostrando principalmente os esclarecimentos sobre a distinção entre crenças centrais e secundárias da política, combinar as crenças centrais e secundárias da política em uma única categoria sob crenças centrais profundas e inspirar-se em outras teorias.

É importante destacar que as mudanças nos sistemas de crenças implicam em aprendizagem por parte dos atores políticos, pois é por meio dela que conseguem compreender a política, seus problemas, utilizar estrategicamente as soluções, com o intuito de “manter, reforçar ou rever as suas crenças sobre os padrões e resultados das políticas” (Malmborg; Strachan, 2023, p. 15, tradução nossa).

A aprendizagem orientado para políticas são “alternações duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam de experiências e que se preocupam com a realização ou revisão dos preceitos do sistema de crenças de indivíduos ou coletivos” (Sabatier; Jenkins, Smith, 1993, p. 42, tradução nossa).

O ACF apresenta quatro fatores para explicar a aprendizagem orientado para políticas. A esse respeito, Chu, Wy e Willians (2022) utilizam as proposições de Jenkins-Smith *et al.* (2018), sendo o primeiro a estrutura institucional ou os atributos dos fóruns profissionais, que configuram em espaços de discussão que envolvem diferentes atores do subsistema, instituídos por regras de participação abertas ou fechadas. O segundo fator que incentiva a aprendizagem entre coligações é envolvimento de especialistas de todas as coligações e mediador político respeitado. O terceiro fator está relacionado ao nível de conflito entre coalizões, quando menor ou maior for o conflito, menos significativa será a aprendizagem, pois as coalizões estarão concentradas defender suas posições ou em concordância com as questões que mereciam reivindicações. O quarto fator adverte sobre os atributos dos indivíduos (sistema de crenças, recursos e contratos de rede) que estimulam a

aprendizagem, quanto mais difíceis a negociação das questões no subsistema, menores serão as chances de ocorrer aprendizagem entre coligações, já que o ambiente propicia incerteza, desconfiança e desacordos sobre os aspectos científicos e técnicos.

Carrijo (2019) afirma que as mudanças procedem da culminância entre eventos internos e externos ao subsistema. Logo, a ação dos atores políticos no processo de formulação da política pública, bem como a influência de questões externas ao sistema político complementam os subsídios necessários à análise da formulação das agendas públicas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Na atualização do ACF, Jenkins-Smith *et al.* (2018) ratificaram quatro proposições que derivam em mudanças políticas, sendo elas: a) advindas de alterações ou perturbações externas ao subsistema (presentes nas categorias parâmetros relativamente estáveis ou de eventos dinâmicos), b) baseadas em eventos internos e ações dos atores no subsistema, c) geradas por meio de processos do aprendizado orientado para a política e d) promovidas por acordos negociados entre coalizões.

Quando há conflitos intensos, a existência de mediadores faz-se presente para ajudar a resolver disputas entre coalizões conflitantes e a mediar os acordos entre as partes (Osei-Kojo; Ingold; Weible, 2022), visando manter seu papel mais centrista de manter o nível de conflitos dentro de um limite aceitável, encontrar soluções razoáveis (Chu; Wy; Willians, 2022) e de facilitar o aprendizado entre os oponentes (Oliveira; Sanches Filho, 2022). Os acordos negociados, segundo Silva (2021), acontecem quando perdura um impasse político, quer por falta de alternativas de espaços de influência junto aos tomadores de decisão, quer quando o *status quo* mostra-se inacessível às coalizões isoladamente.

É importante salientar que acontecimentos (choques) internos, como crises de confiança, fracassos políticos e escândalos envolvendo membros da coalizão, tendem a influenciar as crenças dos atores políticos e aumentar a atenção para certos programas governamentais, fazendo com que coalizões se envolvam nessas disputas (Weible; Sabatier, 2007; Silva; 2021). Silva (2021, p. 94) destaca que tais perturbações podem gerar mudanças por “redistribuir recursos políticos essenciais e/ou confirmar valores e posicionamentos de coalizões minoritárias, ao passo que enfraquecem as coalizões dominantes”.

Uma terceira fonte de mudanças políticas é o aprendizado orientado para as políticas, que se dá por meio do que foi apresentado sobre crenças, sendo mais provável quando existe um nível intermediário de conflito informado entre as duas coligações, o que requer de cada coalizão recursos técnicos para comprometer-se em tal debate, e que seus conflitos sejam debatidos em níveis de crenças secundárias (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Além disso, faz-se necessária a existência de fóruns participativos, fundamentados por normas profissionais principalmente quando se tem a presença de especialistas envolvidos como o problema público, capazes de acumular informações científicas e técnicas que possam alterar as opiniões dos aliados e concorrentes (Jenkins-Smith *et al.*, 2018).

Portanto, associa-se a compreensão do modelo ACF ao entendimento de subsistemas enquanto setor específico de uma política pública, composto por atores governamentais e não-governamentais que, movidos por crenças e instituições compartilhadas, moldam seus comportamentos e hábitos. Assim, é possível explicar os fatores que podem gerar mudanças políticas durante um determinado período, em subsistemas como as políticas públicas. Aborda-se na próxima seção a relação entre os pressupostos do ACF e as políticas públicas de turismo, buscando construtos atuais e que reforcem essa aproximação.

4.2 ANÁLISE DE COALIZÕES DE DEFESA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

A aplicação do ACF no contexto das políticas públicas de turismo demanda uma análise contextual e relacional do processo político e social que direciona às mudanças políticas, verificando as disputas e consensos entre as coalizões ao longo do tempo, ou seja, de acordo com as orientações de Sabatier e Weible (2007), é preciso seguir as variáveis que identifiquem as propriedades do subsistema de um âmbito territorial específico, os atributos estáveis e instáveis do subsistema político e os componentes do sistema de crenças dos atores.

Além disso, o modelo de ACF carece de estudos sobre outros subsistemas, como o turismo, conforme ressaltam Chaves e Secchi (2022a, p. 3):

Apesar das contribuições do modelo de ACF existentes na área, é possível afirmar que o conceito de *advocacy coalition* não é amplamente consolidado em outros subsistemas de políticas públicas. Carece, pois, de mais estudos para avaliar melhor esse modelo e a partir de novos fenômenos, fazer as

devidas contribuições. Inclusive, é carente o número de artigos científicos que correlacionam este *framework* com as políticas públicas que afetam o turismo.

Comprova-se a partir do levantamento realizado no site da Capes, que pesquisas teóricas e empíricas, nacionais e internacionais sobre o ACF no turismo nos últimos 10 anos (2013-2023) ainda são incipientes, totalizando assim, 7 trabalhos, conforme apresentado no Quadro 8.

QUADRO 8 - ACF e pesquisas em turismo 2013-2023

Autor/Ano	Palavras-chave	Local de pesquisa
Santa (2013)	Política de Turismo; estrutura de coalizão de defesa; Rede de políticas	Filipinas
Santa (2015)	Política de Turismo; estrutura de coalizão de defesa; Rede de políticas	Filipinas
Santa (2018)	Quadro de Coalizão de Defesa; redes políticas; política de Turismo	-
Dean (2022)	Quadro de Coalizão de Defesa; turismo sexual; Letônia; silêncio político; Coalizões de defesa das mulheres	Letônia
Chaves e Secchi (2022a)	Coalizões de Defesa; Turismo; Políticas Públicas.	Santa Catarina (Brasil)
Leite e Gomes (2022)	Coalizões de defesa; interação política; políticas públicas de turismo; PDI-CEA	Maranhão (Brasil)
Bailey, Morris e Dunning (2023)	Políticas públicas; processo político	Caribe
7 artigos		

FONTE: Autora (2025)

Em 2013, Santa (2013) analisou a complexidade de implementação da política de turismo nas Filipinas e identificou que as crenças políticas individuais podem levar a redes de implementação, como também o grau de integração da rede determina o progresso na execução de políticas. Em outro estudo Santa (2015) examinou a implementação da política de turismo nas Filipinas desde a década de 1970 até o final da década de 2000 e detectou, a partir da contextualização histórica, que o aprendizado orientado para as políticas é uma abordagem viável para explicar a política de turismo e pode ser vista a partir de três fases: desenho de lições, aprendizagem técnica e conceitual e intensificação da aprendizagem social. Aponta ainda outros elementos resilientes que não devem ser ignorados, como solidariedades tradicionais e relações de poder.

Santa (2018) ainda realizou um estudo empírico com os empreendimentos turísticos das Filipinas sobre a implementação de incentivos fiscais e revelou a não

implementação da política, devido à forte influência de outros subsistemas para impor seus próprios valores, bem como a conformidade e passividade de ideias e valores, que não levam ao conflito e debate, somente ao consenso.

Dean (2022), ao estudar as coalizões que se formaram em torno da exploração do turismo sexual na Letônia, aponta que as duas principais frentes formadas por atores-chave compartilham crenças e coordenam suas atividades conforme seus interesses, sendo a primeira voltada para a defesa e vitimização das mulheres e a segunda, para o empresarial, em defesa dos negócios e da geração de receitas (embora velada). Até surgiu a iniciativa de um subsistema emergente que regulamentasse a indústria do turismo e melhorasse a imagem do país, mas devido a disseminação do turismo sexual, os atores migraram para outras áreas, consoante suas crenças centrais e políticas.

Bailey, Morris e Dunning (2023), ao investigar como a mudança política é implementada num sistema político de conservação da biodiversidade, constataram que, por meio um grande projeto de infraestrutura que deverá aumentar as receitas do turismo nas Ilhas Cayman (Caribe), há diferenças entre duas coalizões em termos de membros, crenças políticas, recursos e estratégia. Referentes aos acordos, as divergências entre as coalizões, nas quais de um lado defendem a crença geral de que o turismo é importante para as Ilhas Cayman; e do outro estão aqueles preocupados com a forma de gerir o turismo de uma forma sustentável (Bailey; Morris; Dunning, 2023). O poder também implica nas diferenças de recursos e estratégias: a coalizão que possui mais recurso financeiro e autoridade é que domina e controla o discurso público (Bailey; Morris; Dunning, 2023).

No Brasil, Chaves e Secchi (2022a, p. 13), ao analisarem se havia convergência de valores e interesses entre os atores políticos do turismo na formação de políticas públicas em Florianópolis (SC), identificaram duas coalizões (centrais e auxiliares) formadas por atores que fazem parte de associações e empresas ligadas ao turismo, como também servidores públicos, professores e entidades públicas que atuam diretamente com as políticas públicas que afetam este setor.

De um lado, a coalizão majoritária composta por atores, que nitidamente reconhecem seu papel exercido na defesa do turismo aos moldes da sustentabilidade proclamada - de um turismo que contente os anseios dos turistas, do trade, sem danificar a capacidade das futuras gerações em manter a cidade habitável. De outro lado, os atores da coalizão intermitente

ora flutuantes são difíceis de serem reconhecidos no território a partir da causalidade de “defesas” do turismo.

Além disso, os achados dos autores mostraram que a união dos atores da coalizão majoritária constitui-se pelas crenças alinhadas no núcleo profundo e político, fortalecidas principalmente pelos seus interesses corporativistas, políticos e classistas, embora não sejam suficientes para manter a estabilidade das coalizões (Chaves; Secchi, 2022a). Já a coalizão intermitente, composta por atores de outras causas e movimentos sociais, fortalece-se quando é provocada ou confrontada e reage com força institucional (poder do veto), concedida pelas instâncias governamentais (Chaves; Secchi, 2022a).

Leite e Gomes (2022) tratam em sua pesquisa sobre a composição de coalizões de defesa na agenda governamental do Programa de Desenvolvimento Integrado do Centro Espacial de Alcântara (PDI-CEA), no estado do Maranhão, com foco nas políticas públicas de turismo. A atuação dos atores vinculados ao programa em questão visou firmar parcerias (públicas e privadas), mobilizar atores políticos no âmbito do turismo por meio da argumentação de que terão mais benefícios que perdas e, inclusive, fazer com que em certos momentos, atores-chaves especializem-se e ajam como mediadores da política, legitimando as crenças centrais e políticas a favor do Programa. Contudo, o contexto histórico tem reforçado conflitos pertinentes e duradouros desde o remanejamento das comunidades quilombolas de suas terras desde a década de 1980 (eventos externos), que implicam em relações permeadas de desconfiança, incertezas e conseqüentemente influenciam no desenvolvimento da atividade turística e de políticas públicas.

Assim, embora de forma tímida, as pesquisas sobre ACF no turismo têm reforçado a laboração dos atores políticos, sistema de crenças e aprendizado orientado para as políticas, mostrando que o subsistema turístico corresponde ao campo relacional, em que agem as coalizões, composto por redes de atores políticos centrais e auxiliares, que tentam influenciar ou manter o subsistema político.

Acredita-se, logo, que a identificação da diligência dos atores políticos da política pública de turismo - governamentais e não-governamentais - permite entender o que os incitam, com diferentes posições, a compor coalizões e a compartilharem regras formais e informais, convenções, costumes, hábitos de pensar e os modos de fazer política pública (Hamilton, 2017; Hodgson, 2017; Sabatier, 1999; Goodin; Rein;

Moran, 2006). Chaves e Secchi (2002a) revelam a importância dos papéis de atores do turismo, como empresários e associações que possuem expressividade no campo das “defesas” do turismo e das suas ações provocadas (coordenadas ou não), o governo, que exerce o papel institucional, e outras organizações e grupos de interesse que também são responsáveis pela criação de políticas públicas de turismo.

Destaca-se ainda que os atores políticos integrados e não integrados, num determinado tema político, comungam de crenças que nem sempre são consensuais, o que torna a percepção de suas negociações uma tarefa não muito fácil e simples, pois o processo político é complexo, diversificado e não-linear (Sabatier; Weible, 2007). A presença de atores especialistas, mediadores e negociadores é fundamental nesse processo, tendo em foco a capacidade (de poder e de conhecimento) que possuem em gerar diferentes coalizões e compromissos entre os membros, de apresentar propostas de mudança, minimizar os conflitos e influenciar decisões políticas no âmbito do Turismo (Leite; Gomes, 2022).

No turismo, segundo Mediotte (2017, p. 9), as políticas públicas de turismo são permeadas de valores e crenças dos mais diversos atores políticos, em diferentes posições e que detêm de conhecimentos técnicos e poder (ou não), capazes de influenciar as mudanças nas políticas públicas. Esse poder que o subsistema proporciona é visível nas ações do Governo, legitimado legalmente em proporcionar um ambiente regulador, como estabilidade política, estrutura econômica e infraestrutura para atender às necessidades de funcionamento da indústria do turismo (Chaves; Secchi, 2022a). Ademais, as ações relacionadas ao turismo também impactam outras áreas das políticas públicas, de forma positiva ou negativa. Dean (2022) exemplifica bem isso, ao mostrar que o turismo sexual trouxe geração de receitas, mas em detrimento da exploração sexual de mulheres.

Outro fator interessante a ser destacado é a necessidade de associar redes políticas e ACF no contexto turístico “como parte do crescente conjunto de pesquisas de política turística que emprega múltiplas perspectivas” (Santa, 2013, p. 216), levando-se em conta as crenças compartilhadas dos sujeitos que unem a rede de coalizões e os possíveis interesses que os aproximam (que podem ser múltiplos).

A respeito das redes, Dredge (2018) define-as como relações sociais que fornecem subsídios para elaboração, implementação e avaliação de políticas de turismo. Tais subsídios como compreensão do poder, interesses, valores, atuação e

práticas de (entre) atores, e conhecimento podem revelar importantes *insights* sobre como, quando e por quem o turismo está sendo conduzido, pontos fortes e fracos das políticas de turismo, mudanças políticas no turismo, estrutura de subsistemas do turismo, práticas de *stakeholders* em redes interdependentes heterogêneas e sem escala e mobilidades de política do turismo (Dredge, 2018).

O que unem os atores políticos são as crenças institucionalizadas e compartilhadas sobre o tema em questão, cujo foco, segundo Weible e Sabatier (2007), são as convicções e ideias. Chaves e Secchi (2022a, p. 11) confirmam que as crenças profundas da coalizão majoritária são mais duradouras e resistentes ao longo do tempo, e estão associadas “à liberdade, ao conhecimento de causa das políticas públicas que afetam o turismo, à segurança, à identidade sociocultural”. Enquanto as crenças políticas são similares entre os atores envolvidos no que respeita à “defesa de um desenvolvimento turístico sustentável em comparação a um turismo cercado de protecionismo ambiental e intervenções estatais” (Chaves; Secchi, 2022a, p. 11). Já as crenças secundárias, embora sejam ajustáveis no âmbito do subsistema, “esbarram em opiniões convergentes e, por vezes, distintas de alguns atores que carregam pautas políticas isoladas, mesmo integrando a coalizão majoritária” (Chaves; Secchi, 2022a, p. 11).

Os subsistemas políticos do turismo não são autônomos e sofrem influências de eventos externos, eventos internos, acordos coletivos e aprendizado orientado para políticas (Schabbach; Rosa, 2021). Leite e Gomes (2022) destacaram que choques externos, como as questões fundiárias, influenciaram no processo de formação de coalizões, bem como a necessidade de se manter um diálogo mais próximo e contínuo com outros atores políticos e espaços institucionalizados (COMTUR, o trade turístico e as comunidade tradicionais locais) como forma de favorecer e desencadear processos de aprendizado interativos mais profundos.

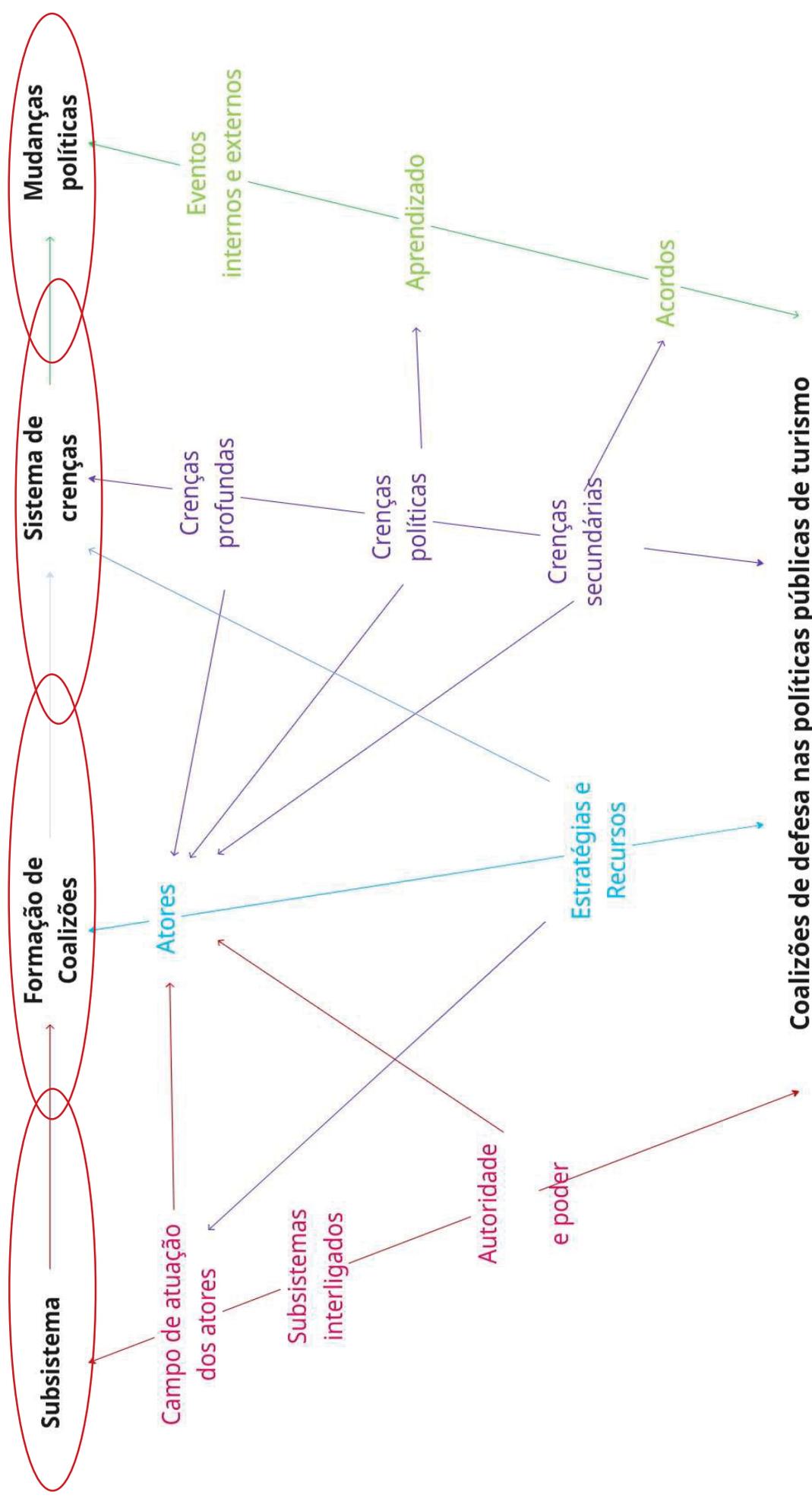
Gomes (2015, p. 67) destaca que “a formulação de políticas de turismo é um processo político que inclui aprendizagem e coordenação política” e, como tal, é imprescindível a articulação de vários atores políticos. Contudo, Santa (2013) também reforça a aprendizado orientado para a política pública de turismo pode ser viável para explicar as mudanças políticas, mas não o único caminho.

É necessário que espaços institucionalizados sejam criados a fim de conduzir a interação, a troca e a aprendizagem na gestão de políticas públicas de turismo.

Alencar e Reyes Júnior (2019) enfatizam que os atores do turismo se inserem em espaços institucionalizados - como conselhos - e originam redes, a partir dos constrangimentos/ restrições que lhes são impostas e oportunidades, oferecidas.

De acordo com Sabatier e Weible (2007), os fóruns são espaços dominados por normas profissionais, em que as coalizões interagem, debatem e negociam. Nesse aspecto, os conselhos de turismo, enquanto fórum participativo, são mecanismos institucionais que possibilitam influenciar nas decisões políticas, e que carregam em sua estrutura aspectos institucionais, características dos participantes, da atividade turística e da própria democracia Brasileira (Oganauskas, 2014). Assim, o que é instituído dentro dos conselhos, como normas, regras informais e padrões de comportamento influenciam o processo de tomada de decisão, moldam a maneira como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas; em outras palavras, são as instituições que definem as regras do jogo e afetam a dinâmica das interações entre os diversos atores envolvidos no processo político. Na figura 9, encontram-se as principais categorias e subcategorias de análise das coalizões de defesa.

FIGURA 9 - Categorias e subcategorias de análise do ACF no turismo



Coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo

FONTE: Autora (2025)

Na figura 9, observa-se que um subsistema do turismo é interligado com outras políticas, sendo composto por diversos atores, que atuam reunidos em grupos mais ou menos coesos e direcionam seus esforços para alguns aspectos específicos da política. O exercício desses atores vai depender em certos momentos da posição que ocupam, do conhecimento que possuem, das experiências apreendidas, como também do alinhamento com a missão e pauta institucional do órgão ao qual é vinculado. Demarcar como esse subsistema funciona, os atores envolvidos e as relações que são estabelecidas conforme a hierarquia e poder que eles possuem, permitem o entendimento de certas particularidades do turismo de uma localidade e que refletem nas políticas públicas.

Nota-se também a necessidade de verificar a maneira como são organizadas e manipuladas as estratégias, recursos e instrumentos institucionais pelos atores políticos para competir e negociar com seus aliados e concorrentes, a fim de defender suas crenças e atuar no cenário político para influenciar o processo de políticas públicas.

Referentes às crenças, são elas que discernem os concorrentes potenciais a partir de ameaças estabelecidas contra as suas ações e pensamentos políticos e aliados, que tendem a formar coalizões, fortalecer crenças e as traduzir nos subsistemas de modo que influenciem mais adeptos. Assim, é importante entender o que desperta os atores a reconhecerem o mundo por meio de um sistema de crenças e a traduzi-las em políticas a ponto de unirem as coalizões ao longo das mudanças políticas, i.e., fica evidente que as crenças compartilhadas, influenciam a formação de coalizões de defesa.

Por fim, a análise contextual e relacional do processo político e social que direciona às mudanças políticas deve dar importância às disputas e consensos entre as coalizões ao longo do tempo, notando que tais mudanças procedem da culminância entre eventos internos e externos ao subsistema, como choques externos (influências de outros subsistemas, enfraquecimento da política de turismo) e eventos internos (ações dos atores, acordos negociados, parcerias público-privado, choques internos relacionados às crenças, restrições e incentivos institucionais). É importante frisar que o processo de aprendizado orientado à política tem impacto nas mudanças políticas, desde que tenham ou sejam criados espaços de discussão que envolvam diferentes

atores do subsistema, instituídos por regras de participação abertas ou fechadas; o envolvimento de especialistas de todas as coalizões para mediar o processo político e amenizar os conflitos; e os atributos dos indivíduos (sistema de crenças, recursos e acordos coletivos) que possam estimular a aprendizagem.

Em suma, esses três elementos – instituições, conselhos e coalizões de defesa - estão interligados, à medida que os atores envolvidos buscam espaços formais de participação e aconselhamento, unem-se em prol de um objetivo comum e compartilham coletivamente instituições para moldar o ambiente e desempenhar seus papéis no processo político, de modo que influenciam ativamente as decisões políticas. Assim, apresentou-se o referencial teórico escolhido para o desenvolvimento da tese e o caminho para aplicação integrada dos procedimentos metodológicos será descrito a seguir.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta pesquisa buscou-se analisar, a partir da abordagem institucionalista, a formação de coalizões de defesa dos atores políticos nos Conselhos Municipais de Turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas e suas influências no processo político nos últimos dez anos, considerando o recorte temporal dos seis últimos mandatos dos referidos conselhos, conforme sequências: 2013-2015; 2015-2017; 2017-2019; 2019-2021; 2021-2023; 2023-2025.

A escolha de mencionado recorte temporal se justifica com base nas atuações dos membros dos conselhos selecionados, que possuem mais de 10 anos de fundação e de participação na política pública de turismo, grupos estes formados por atores governamentais e não governamentais que atuam e defendem seus interesses e que podem impactar nas decisões políticas.

Quanto a escolha dos municípios pesquisados - São Luís e Barreirinhas, situados no estado do Maranhão -, justifica-se por terem sido municípios pertencentes as categorias A e B em 2023 (atualmente categorizados por municípios turísticos) e se apresentarem em regiões turísticas distintas. Além disso, na seleção por estes municípios prevaleceu a importância de se analisar a capital maranhense e um município que possuísse o Fundo Municipal, já que São Luís não dispunha deste recurso. Quanto às principais características dos municípios selecionados, é possível verificar que possuem equipamentos e serviços turísticos e de apoio, atrativos turísticos consolidados nos roteiros turísticos, inventário turístico, legislações concernentes ao turismo e conselhos municipais de turismo ativos.

Com base nos relatórios de atividade turísticas do SISMAPA (2025), o quadro 9 sintetiza as informações sobre as características gerais dos municípios de São Luís e Barreirinhas.

QUADRO 9 - Características gerais dos municípios maranhenses selecionados

Características	Municípios maranhenses selecionados	
	São Luís	Barreirinhas
População (IBGE 2022)	1.088.057 habitantes	67.999 habitantes
Principais atividades econômicas	Serviços, Comércio, Manufatura, Turismo	Serviços, Comércio, Turismo, Agricultura e Pecuária
Órgão municipal responsável pelo turismo	Secretaria Municipal de Turismo	Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico - SEMTURDE
Conselhos municipais	Ativo (criado em 1997)	Ativo (criado em 2007)
Plano Municipal de Turismo	Não	Sim
Fundo municipal do turismo	Não	R\$ 300.960.24
Inventário turístico	Sim (2022)	Sim (2021)
Legislação relacionada ao turismo	Lei de criação da Secretaria Municipal de Turismo, Lei de criação do Conselho Municipal de Turismo, Plano Diretor do Município	Lei da Política Pública do Turismo, Lei do COMTUR e Fumtur, Lei da taxa de turismo, Lei do Sistema de Gestão do Ordenamento Turístico
Segmento turístico	Cultural, Sol e Praia, Negócios e Eventos, Aventura	Turismo de aventura
Atrativos turísticos	Quilombo Urbano; Museu da Gastronomia Maranhense; Espigão Costeiro; Mirante da Cidade	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses
Equipamentos e serviços turísticos e de apoio	61 meios de hospedagem (31 no CADASTUR) 8094 leitos 3600 empregos	139 meios de hospedagem (139 no CADASTUR) 3.689 leitos 1.114 empregos

FONTE: Autora (2025) adaptado de SISMAPA (2023); IBGE (2022)

Frente às essas explanações, e conforme orientações de Strauss e Corbin (2008), é importante desenvolver um senso de visão sobre o objeto de estudo, aprender a pensar comparativamente e em termos de dimensões e propriedades, à medida que possibilite observar o que é igual e diferente. Nesse sentido, o interesse em estudar a temática coalizões defesa em políticas públicas de turismo se reforça nesses municípios, tendo em vista a carência de estudos sobre a temática, em especial, em conselhos municipais de turismo no Estado do Maranhão.

Diante do exposto, parte-se do entendimento de que os conselhos de políticas públicas são ambientes favoráveis para a manifestação das coalizões de defesa pelo fato de constituírem instituições de democracia participativa, onde há a interação entre diferentes atores públicos e privados. Desse modo, percebe-se a necessidade de desenvolver a pesquisa sobre as influências dos atores políticos no processo decisório da política pública de turismo local, tendo em conta os integrantes dos conselhos

municipais de turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, que possuem diferentes posições, formam coalizões e compartilham instituições na tentativa de influenciar o processo decisório.

Para tanto, a pesquisa erigiu-se numa abordagem qualitativa aplicada, à medida que foram utilizadas como técnicas de pesquisa: o levantamento bibliográfico e documental, a observação direta e as entrevistas. A justificativa pela escolha da abordagem qualitativa atende as exigências da própria natureza do objeto em “responder a questões particulares” (Minayo, 2010, p. 21), ou seja, de compreender o mundo social por meio de técnicas que descrevem como e por que os fenômenos ocorrem.

Assim, na produção desta tese, a pesquisa qualitativa propiciou uma análise mais detalhada acerca dos documentos dos conselhos atrelados à política de turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, bem como, documentos oficiais, regimento interno e atas dos conselhos e entrevistas.

5.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E CONSTRUÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Conforme destacam Marconi e Lakatos (2022), o primeiro passo na pesquisa qualitativa é realização de leitura e reflexão sobre obras selecionadas, que tratam de teorias e de conhecimentos já existentes, relativos ao objeto da investigação. Nesse sentido, a pesquisa iniciou-se com a delimitação da área de estudo, buscando informações sobre políticas públicas de turismo, conselhos de políticas públicas e coalizões de defesa no turismo. A escolha por estas dimensões justifica-se pela congruência ao objetivo do estudo de expender as coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo, a partir de um estudo empírico realizado nos Conselhos Municipais de Turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, no estado do Maranhão.

Para verificar os termos emergentes na literatura, o referencial teórico foi construído inicialmente com base em teses e dissertações em sites de programas de pós-graduação do Brasil e que envolvessem a temática sobre coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo. A partir desse contato inicial, foram coletadas 17 teses e dissertações que possibilitaram delimitar as dimensões desta pesquisa (políticas

públicas e institucionalismo, conselhos e coalizões de defesa relacionados ao turismo) e direcionar a busca por artigos científicos atuais (2013-2023) em inglês, espanhol e português no Portal de Periódicos da Capes, com base nos seguintes descritores (quadro 10):

QUADRO 10 - Descritores de busca no site da capes

Inglês	Português	Espanhol
Tourism x Institutionalism	Turismo x Institucionalismo	Turismo x Institucionalismo
Tourism x public policies	Turismo x políticas públicas	Turismo x políticas públicas
Tourism x public policy councils	Turismo x conselhos de políticas públicas	Turismo x consejos de políticas públicas
Tourism x Advocacy coalitions	Turismo x coalizões de defesa	Turismo x coaliciones defensa

FONTE: Autora (2025)

Assim foram usados os seguintes critérios: artigos publicados entre os anos de 2013 e 2023, sendo esses teóricos e empíricos, que retratassem em seus títulos e/ou resumos e/ou palavras-chave as categorias turismo, coalizões de defesa, políticas públicas, conselhos de política e institucionalismo e que estivessem disponíveis com texto completo e liberados gratuitamente pela plataforma Periódicos Capes. Os textos que não apresentaram os critérios, duplicados ou com acesso restrito, foram excluídos da seleção.

Em seguida, foram lidos em sua completude e feitos os fichamentos para verificar se realmente possuíam relação com a proposta da pesquisa, levando em consideração aspectos como objetivos da pesquisa, metodologia utilizada, local de pesquisa (em caso de estudos empíricos) e resultados apresentados, o que totalizou um quantitativo 77 artigos selecionados, sendo 54 artigos sobre políticas de turismo e institucionalismo, 18 artigos sobre conselhos de políticas públicas de turismo e 7 artigos sobre coalizões de defesa nas políticas públicas.

Os artigos selecionados foram agrupados consoante às dimensões estabelecidas inicialmente, e dos quais se gerou um quadro de categorias, subcategorias e suas respectivas fontes de dados analisadas (APÊNDICE A). Tomou-se como direcionamento também os questionamentos que estão entrelaçados com a investigação desta tese para descrever as categorias. No quadro 11, apresentam-se as categorias geradas conforme as dimensões políticas públicas de turismo, conselhos de turismo e coalizões de defesa de turismo.

QUADRO 11 - Síntese das categorias e subcategorias

Dimensões	Categorias	Subcategorias
Políticas públicas de turismo 54 artigos	Contexto institucional	Trajetória
		Instrumentos
		Legitimidade
	Atores políticos	Ação coletiva
		Relações de poder e controle
		Negociação
Conselhos de turismo 18 artigos	Desenho institucional	Natureza das atribuições
		Composição do conselho
		Mecanismos de participação
	Processo participativo e bens democráticos	Acordos
		Capacidade decisória
		Transparência
	Relações institucionais	Representatividade vinculada
		Elo institucional
	Coalizões de defesa no turismo 7 artigos	Subsistemas da política
Subsistemas interligados		
Autoridade e poder		
Formação de coalizões		Atores principais e auxiliares
		Estratégias, recursos e instrumentos disponíveis
Sistema de crenças		Crenças profundas
		Crenças políticas
		Crenças secundárias
Mudanças políticas		Aprendizado orientado para a política
		Acordos coletivos
		Eventos internos e externos

FONTE: Autora (2025)

No quadro acima, as categorias foram agrupadas para direcionar conceitos e autores a serem usados na análise de coalizões de defesa em conselhos municipais de turismo, e que estão evidenciados na fundamentação teórica, bem como na elaboração dos instrumentos de coleta e na análise e tratamento dos dados. Esses dois pontos estão detalhados nas próximas seções.

5.2 COLETA DE DADOS

Construídas as categorias de análise, deu-se início ao processo de levantamento dos dados iniciais acerca do objeto de estudo. Nessa etapa a coleta de dados optou-se pela pesquisa documental, com o levantamento de dados relacionados a política pública de turismo e produzidos pela gestão pública e conselhos. Adotou-se também a observação das reuniões presencialmente nos

COMTUR e a realização de entrevistas com os conselheiros. Vale ressaltar que o projeto de pesquisa da tese foi encaminhado ao Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Maranhão, no dia 15/03/2024, processo n. 6.890.290, e obteve parecer favorável emitido em 16/06/2024.

5.2.1 Pesquisa documental

Entende-se que a pesquisa documental recorre coleta de documentos de fontes primárias (Pádua, 2016), a fim permitir que o pesquisador mergulhe no campo de estudo procurando captar o fenômeno a partir das perspectivas contidas nos documentos (Kripka; Scheller; Bonotto, 2015). Adota-se, portanto, a pesquisa documental para entender o contexto das políticas públicas de turismo de São Luís e Barreirinhas e o desenho institucional de seus respectivos conselhos municipais.

Para a coleta de documentos, foram selecionados os seguintes documentos: Política Estadual de Turismo do Maranhão (Lei 11.333/20), Planos Municipais de Turismo, Inventários da Oferta Turística, Política Municipal do Turismo, Leis /decretos de criação das Secretarias de Turismo e do Conselhos Municipais de Turismo, Regimentos internos, atas de reuniões e demais normas jurídicas vigentes relacionadas a política pública do turismo e aos conselhos municipais de turismo de São Luís e Barreirinhas.

Os documentos selecionados foram coletados presencialmente, mas também de forma online por meio do acesso em sites institucionais dos diários oficiais municipais, das Secretarias de Turismo e dos Conselhos de Turismo de São Luís e Barreirinhas. É importante ressaltar que a SETUR de São Luís foi a única que disponibilizou uma página específica com os documentos do COMTUR (Figura 10).

FIGURA 10 - Página do COMTUR são luís

[Ir para o conteúdo](#) | [Ir para o menu](#) | [Ir para a busca](#) | [Ir para o rodapé](#)

PREFEITURA DE SÃO LUÍS | SETUR Secretaria Municipal de Turismo

INÍCIO INSTITUCIONAL CONTEÚDOS SERVIÇOS EDITAIS

[Início](#) / [Conselho Municipal de Turismo \(São Luís Tourism Council\)](#)

⇒ Conselho Municipal de Turismo (São Luís Tourism Council)

CONTEÚDOS

- Secretário (The Secretary)
- Informações e serviços (Info and Services)
- Horário de atendimento (Office Hours)
- Qualificação e Inscrições (Qualification and Registration)
- Fale Conosco (Talk to us)
- Atenas - Sistema de Inteligência Turística
- Atribuições (Attributions)
- Boletim de Investimentos do Turismo de São Luís (São Luís Tourism Investment Report Card)
- Curso SENAC
- Perguntas Frequentes (Frequent Questions)

O Conselho Municipal de Turismo foi criado pela lei municipal de nº 3.690 e instituído pela lei 4.038 de 15 de janeiro de 2002.

O Conselho Municipal de Turismo, criado em caráter permanente pelo art. 9º dos atos das disposições transitórias da lei orgânica do município de São Luís, é órgão deliberativo, consultivo, normativo e orientador as ações pertinentes às políticas de turismo de São Luís

<https://transparenciabi.saoluis.ma.gov.br/extensions/SETUR/SETUR.html>

FONTE: <https://saoluis.ma.gov.br/setur/conteudo/3187>.

É possível verificar que o COMTUR está vinculado oficialmente ao site da prefeitura de São Luís via SETUR e disponibiliza conteúdos sobre a fundação, composição e atas das reuniões dos anos de 2020 a 2023. Já Barreirinhas, apesar de ter um site oficial da Coordenação de Turismo de Barreirinhas, não dispunha de informações sobre o COMTUR.

Para análise documental, foi elaborado o instrumento (APÊNDICE B) com o objetivo de captar dados sobre o contexto institucional, os atores políticos e as instituições presentes tanto da política pública quanto nos conselhos municipais. O intuito é responder em que contexto foram criados, por quê e em qual mandato? Quem participa? Quem ganha o quê, por que e que diferença faz? O que está envolvido nas transações? Que normas, regras e convenções que restringem ou incentivam as ações e comportamentos dos envolvidos?

Para a coleta das atas, foi delimitado um recorte temporal de 10 anos, tendo em vista o que se tem preservado data desse período. Desse modo, foram realizadas coleta no site da Setur São Luís de 2021 a 2023, bem como visitas às Secretarias de Turismo de ambas os municípios selecionados para coleta das informações, havendo liberação das atas após formalização via e-mail (em Barreirinhas) e varreduras em arquivo morto (em São Luís). As atas obtidas estão listadas por mandato no quadro 12.

QUADRO 12 - Quantidade de atas coletadas e analisadas

Mandato COMTUR	Municípios	
	São Luís	Barreirinhas
2013-2015	5	0
2017-2019	2	11
2019-2021	3	8
2021-2023	9	4
2023-2025	4	7
Total	24	30

FONTE: Autora (2025)

Infere-se a concentração de atas do COMTUR São Luís em 2021 -2023 pela mudança de mandato do conselho, assumido pela sociedade civil, quanto pela exigência dos conselheiros em fornecer publicidade e transparência das informações. É importante ressaltar que em ambos os conselhos (São Luís e Barreirinhas), a pesquisadora se deparou com o obstáculo da publicidade e transparência das informações: São Luís não dispunha de atas anteriores a 2020 em sites oficiais e as físicas, não foram encontrados os registros da gestão de 2013-2015. No município de Barreirinhas, as atas dos mandatos de 2013-2015 e 2015-2017 não foram disponibilizadas para consulta, sendo a justificativa dada à pesquisadora de que a mudança da Coordenação de Turismo de Barreirinhas para o prédio alugado impossibilitava o acesso às atas no momento solicitado.

A elaboração do instrumental roteiro de análise de atas (APÊNDICE C) foi construído com o intuito de conhecer ao longo de 10 anos desde o funcionamento, a produção dos bens democráticos, até as relações de conflito e consenso existentes dentro de cada COMTUR. Os indicadores presentes surgiram da revisão da literatura sobre instituições democráticas, em especial dos conselhos municipais.

5.2.2 Observação das reuniões dos COMTUR

A observação, segundo Marconi e Lakatos (2022), corresponde a técnica de coleta de dados que auxilia o pesquisador a não só ouvir e ver, mas também de examinar fatos ou fenômenos que afetam os participantes na atualidade. Adota-se nesta pesquisa a observação participante, na qual o pesquisador estuda o fenômeno e participa das atividades normais deste (Marconi; Lakatos, 2022), com o objetivo de ganhar a confiança dos conselheiros e fazer com compreendam a importância da investigação.

Realizou-se a observação das instituições participativas no período de quatro meses (junho a setembro/2024) para se fazer reconhecimento dos conselhos de turismo e se aproximar dos seus membros. No quadro 13 é apresentado as datas de realização de acompanhamento das reuniões.

QUADRO 13 - Reuniões acompanhadas dos COMTUR

Municípios	Datas
São Luís	25 de setembro de 2024
Barreirinhas	26 de junho de 2024 31 de julho de 2024 28 de agosto de 2024

FONTE: Autora (2025)

Destaca-se que as reuniões dos Conselhos são regidas pelo regimento interno, que determina sua realização de forma permanente e contínua. Contudo, no período de acompanhamento das reuniões o COMTUR São Luís realizou uma reunião online e COMTUR Barreirinhas três reuniões presenciais em espaços disponibilizados pelo setor público.

Ao iniciar o acompanhamento das reuniões, os conselheiros já tinham conhecimento da pesquisa que estava em andamento e o motivo da presença da pesquisadora nas reuniões, tendo em vista que durante a apreciação junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Maranhão, foi solicitado uma declaração aos conselhos.

Assim, na primeira reunião a pesquisadora se apresentou e expôs a pesquisa da tese, enfatizando os objetivos, a contribuição e etapas dos estudos. Em seguida, ao serem apresentados os instrumentais de coleta, houve a identificação dos conselheiros por representação e o convite para participar da entrevista.

Para análise da observação das reuniões dos COMTUR (APÊNDICE D) foi estruturado um roteiro levando em consideração a atualidade do funcionamento, a produção dos bens democráticos e as relações de conflito e consenso existentes dentro de cada COMTUR. Este roteiro foi aplicado durante o acompanhamento das reuniões, em que se observou as pautas a serem discutidas em cada reunião e o posicionamento dos conselheiros em relação as deliberações.

Entende-se que tanto o roteiro de análise das atas (para análise temporal) quanto o roteiro de observação das reuniões dos COMTUR (para análise situacional) permitiram responder os questionamentos relacionados a trajetória dos COMTUR ao

longo de 10 anos: como os conselhos de turismo de São Luís e Barreirinhas funcionam? Quais e como os bens democráticos são (foram) produzidos? E que relações de conflito e consenso existem (e persistem) nesses espaços?

5.2.3 Entrevistas

Simultaneamente ao acompanhamento das reuniões, foram desenvolvidas as entrevistas semiestruturadas a fim de identificar a formação de coalizões de defesa em cada COMTUR e as influências que ela exerce sobre as mudanças nas políticas públicas de turismo dos municípios estudados. De acordo com Minayo (2010), esse tipo de entrevista combina perguntas fechadas e abertas, possibilitando ao entrevistado discorrer acerca do tema sem se prender às indagações formuladas. A esse respeito, Pádua (2016) menciona que a entrevista semiestruturada permite e até incentiva, às vezes, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que surgem do desdobramento do tema principal.

Dessa forma, o instrumental roteiro de entrevistas (APÊNDICE E) foi elaborado levando em consideração questionamentos sobre o que está instituído dentro dos COMTUR enquanto subsistema (enquanto política pública de turismo); crenças e instituições que são compartilhadas entre os atores; e fatores que influenciaram (e influenciam) mudanças nas políticas públicas. Além disso, as perguntas foram relacionadas às categorias de análise, conforme consta no apêndice F.

Os entrevistados convidados foram aqueles que exerciam a função de conselheiros titulares em exercício no período da coleta (2023-2025) e que se dispuseram a participar da pesquisa realizada, seguindo um roteiro e acordante ao termo de consentimento livre e esclarecido - TCLE (APÊNDICE G). Em caso de ausência dos titulares, os conselheiros suplentes, desde que atuantes das mesmas organizações, que representam os titulares ausentes, foram convidados. A proposta de entrevistar os atuais conselheiros se deu pela oportunidade de verificar tanto a permanência quanto as mudanças dos membros que compõem e compuseram os COMTUR. A maioria dos convites foi feita presencialmente nas reuniões, principalmente em Barreirinhas, enquanto em São Luís, devido à falta de assiduidade das reuniões, os convites foram feitos por telefone e e-mail. Vale destacar que tanto

o TCLE e o roteiro de entrevista foram lidos pela pesquisadora durante a entrevista e adaptado conforme a necessidade de entendimento dos entrevistados.

Após a concordância e assinatura do TCLE, foram agendadas as entrevistas conforme a disponibilidade de dia, horário e formato (presencial ou remoto) dos entrevistados. No quadro 14 estão expostos o quantitativo de entrevistas realizadas, conforme as representações no COMTUR (pública /privada). e o formato da entrevista (online/presencial).

QUADRO 14 - Entrevistas realizadas por representação dos COMTUR

Municípios	São Luís		Barreirinhas		%
	Presencial	Remoto	Presencial	Remoto	
Representação do Setor Público	1	0	1	1	3 (23%)
Representação do Setor Privado	1	4	4	1	10 (77%)
SUBTOTAL	2	4	5	2	
TOTAL	6		7		13 (100%)

FONTE: Autora (2025)

Verifica-se que foram realizadas 13 entrevistas com os conselheiros, sendo 7 no formato presencial e 6 online, bem como a maioria foi realizada pelo setor privado (77%). A discrepância de participação está relacionada à mudança de gestão municipal, uma vez que se encontrava em período eleitoral e os representantes setor público municipal estavam envolvidos. Cabe salientar que a questão da paridade e disparidade na participação de diferentes setores em conselhos torna-se crucial para compreender os desafios da governança democrática, já que essa proporcionalidade de participantes levanta questões sobre a equidade na representação dos interesses da sociedade.

Portanto, o roteiro de entrevistas permitiu responder os questionamentos relacionados ao subsistema da política de turismo, à formação de coalizões, ao sistema de crenças e às mudanças políticas, a saber: Quais as características do subsistema? Quem são os atores políticos e que recursos dispõem, como utilizam? Como os atores traduzem suas crenças nas políticas? Que eventos internos e externos influenciam na mudança política (ou não)?

Para manter o anonimato dos entrevistados, adotou-se as nomenclaturas conselheiro São Luís e conselheiro Barreirinhas conforme as organizações que representam, seguido de números arábicos. Os dados coletados na pesquisa

documental, quanto no acompanhamento das reuniões e entrevistas serviram de base para a análise e tratamento sobre as coalizões de defesa em instituições de democracia participativa vinculadas às políticas públicas de turismo e que será descrita na fase a seguir.

5.3 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

“O conhecimento científico é organizado, devendo existir uma coerência dos fatos com a teoria” (Pádua, 2016, p. 91). É com esta frase que inicia o processo de análise, classificação e interpretação dos dados coletados, lembrando que análise e interpretação são relacionais, mas guardam em si especificidades (Pádua, 2016). Para orientar esta análise foi utilizada a teoria fundamentada derivada de dados, opção metodológica escolhida por permitir ao pesquisador propor novas ou categorias/conceitos teóricos a partir dos dados (Pinto; Silva, 2012).

Segundo Lima (2023), a teoria fundamentada é uma forma de pesquisa qualitativa com o objetivo de construir e gerar uma teoria a partir de dados sistematicamente coletados e analisados de forma contínua. Para Teixeira e Tietzmann (2021), a TFD permite uma flexibilidade e possibilita a exploração e combinação de diferentes métodos. Assim, observa-se que o uso da TFD como referencial teórico-metodológico não tem por finalidade testar uma teoria, mas sim de investigar aquilo que ainda não se tem domínio por meio da compreensão do objeto estudado (Mairink; Gradim; Panobianco, 2021).

Esse tipo de teoria se adequa à pesquisa qualitativa, pois a construção de conceitos e categorias emergem dos próprios agentes sociais que usam termos para interpretar e organizar o seu mundo, conforme destacam Pinto e Santos (2012). Os autores ainda reforçam que teoria emerge dos dados, visto que é a análise que conduz a coleta de dados, e não contrário, o que exige uma interação constante entre o pesquisador e o ato de pesquisa. Assim, a análise não é um processo estruturado, rígido e estático; “é um processo livre e criativo, por meio do qual o pesquisador busca respostas analíticas para os fenômenos em análise” (Pinto; Santos, 2012, p. 426).

Como explicam Santos *et al.* (2018, p.2), a TFD possibilita “gerar explicações a partir da compreensão das ações de indivíduos e/ou grupos em um determinado contexto diante do enfrentamento de problemas ou situações sociais vivenciadas”. Os

autores ainda apontam as transformações que aconteceram desde a sua proposição, demonstrando que as vertentes metodológicas evoluíram e trouxeram mudanças em sua base filosófica, no uso da literatura e principalmente no sistema de codificação, bem como mantiveram algumas características, conforme apresentado no quadro 15 (Santos *et al.*, 2018).

QUADRO 15 - Características da TFD

Vertentes da TFD	Características diferenciadoras			Características comuns
	Base filosófica	Uso da literatura	Sistema de codificação	
Clássica	Positivismo moderado	Somente ao final	Original para descobrir a teoria	Amostragem teórica Análise comparativa constante Memorados substantiva x teoria formal
Straussiana	Pós-positivismo e Interacionismo Simbólico	Em todas as etapas	Rigorosa para criar a teoria	
Construtivista	Construtivismo e Interacionismo Simbólico	Em todas as etapas e compilada ao final	Em aberto para construir a teoria	

FONTE: adaptado de Santos *et al.* (2018, p.3).

A TFD clássica foi desenvolvida em 1960, nos Estados Unidos, por Glaser e Strauss, onde a proposta de uma nova teoria deveria se desenvolver a partir de dados obtidos da própria pesquisa e não de teorias já existentes (Strauss; Corbin, 2008). Glaser e Holton (2004) e Santos *et al.* (2018) sinalizam que nesta vertente, os pesquisadores devem buscar descobrir padrões e conceitos emergentes nos dados com base no sistema de codificação realizado em duas etapas (substancial e teórico), e para isso, a análise deve ser conduzida de forma sistemática, utilizando códigos abertos e axiais para identificar categorias e relações entre elas e gerar a categoria central. É importante frisar que a TFD clássica segue a base filosófica positivista, devido a importância que é dada à neutralidade e à objetividade no desenvolvimento da teoria, ou seja, os dados já existem, o observador só precisa encontrá-los e descobrir a teoria a partir deles (Santos *et al.*, 2018).

Já a TFD straussiana, aperfeiçoada por Strauss e Corbin, diferencia-se por ser mais formalizada e estruturada, seguindo a vertente subjetivista ou relativista, que orienta o uso da literatura em todas as etapas e rigoroso sistema de codificação (Santos *et al.*, 2018; Mairink; Gradim; Panobianco, 2021). Strauss e Corbin (2008)

desenvolvem o sistema de codificação da TFD estruturado nas etapas aberta (processo no qual são identificados conceitos e descobertos nos dados as propriedades e dimensões desses conceitos), axial (processo relacional entre categorias e subcategorias) e seletiva (processo de integrar e refinar a teoria).

Por fim, a terceira vertente surge na década de 2000, desenvolvida por Charmaz, discípula de Glaser, que considera na TFD construtivista a interação indivíduos e contexto para entender como e por que são construídos significados e ações em situações específicas (Prigol; Behrens, 2019). Assim, a autora orienta o “uso da literatura em todas as etapas da pesquisa, sendo que essa deve ser compilada ao final e, para a construção da teoria, Charmaz deixa o pesquisador livre para seguir a orientação da obra de Glaser ou Strauss”(Mairink; Gradim; Panobianco, 2021, p. 3). O sistema de codificação dessa vertente é desenvolvido em duas etapas: codificação inicial (estabelecimento de critérios para selecionar pessoas, casos ou situações para coletar e analisar os dados preliminares) e focalizada (orientações sobre o percurso a se fazer para buscar o refinamento e obter dados para explicar as categorias dentro de um desenvolvimento conceitual e teórico) (Charmaz, 2009).

De acordo com Couri e Ferreira (2023), a aplicação do método da teoria fundamentada parte de uma matriz geral comum, que se diferencia nos paradigmas de pesquisa e procedimentos de codificação, conforme os modelos clássico, straussiano e construtivista. A partir da codificação é possível identificar qual vertente utilizada, sendo a etapa mais crítica “para a construção de conceitos e categorias que, por sua vez, antecedem e sustentam as teorias”, (Couri; Ferreira, 2023, p. 88).

Nesse sentido, apresenta-se as semelhanças e distinções na etapa de codificação das vertentes da teoria fundamentada, sendo elas (Couri; Ferreira, 2023; Prigol; Behrens, 2019):

a. A codificação inicial ou aberta ocorre nas três vertentes, na qual o pesquisador enquadra os incidentes e os codifica linha a linha, a partir dos dados coletados, registrados.

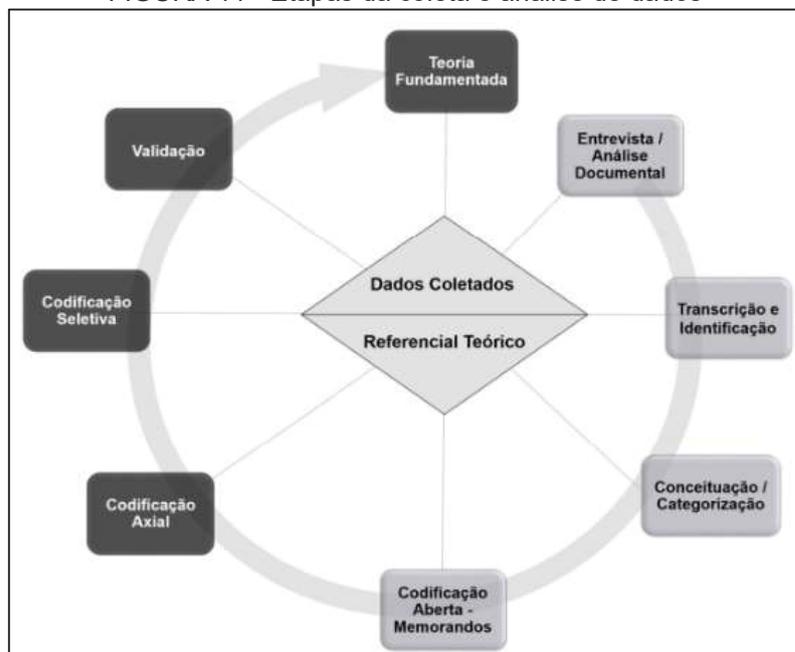
b. A codificação seletiva ocorre nas vertentes clássica e straussiana. No modelo clássico, os códigos abertos são agrupados, comparados, analisados e comparados constantemente, até que se chegue à categoria central e categorias a ela relacionadas. Isso é feito por meio de uma amostragem teórica para refinar a coleta de dados. Já no modelo straussiano, a codificação seletiva perpassa pela codificação

axial, onde ocorrem o desenvolvimento e a saturação das categorias, bem como a demarcação de suas conexões (propriedade e dimensão) com as subcategorias por meio do modelo paradigmático.

c. a codificação teórica, presente no modelo clássico, representa um alto nível de abstração que eleva a teoria à generalização e universalização. Nesse sentido, as teorias, apesar de derivarem de dados, podem se interrelacionar com teorias menos abrangentes (teorias substantivas). Já a codificação focal, presente no modelo construtivista, apresenta-se por meio de códigos já mapeados e são elevados a categoria teórica provisória, em que são submetidos a amostragem teórica, saturação e registro de memorandos.

Gomes (2015; 2018) utiliza a teoria fundamentada em seus estudos de políticas de turismo e salienta que por ser uma área que, embora receba contribuições de outras, ainda se limita à aplicação de conhecimentos já consolidados sem, portanto, produzir e articular conceitos e desenvolver teorias específicas. Em sua pesquisa doutoral, Gomes (2015) adota, de acordo com etapas da categoria fundamentada, as seguintes etapas de coleta e análise, conforme ilustrado na figura 11.

FIGURA 11 - Etapas da coleta e análise de dados



FONTE: Gomes (2015, p. 78)

Conforme apresentado na figura acima, a TFD utilizada pelo autor apresenta-se em etapas, das quais constam os seguintes procedimentos:

a. Na etapa de transcrição e identificação o autor cria uma lista de temas contemplados pelo referencial teórico e lança no software Atlas TI, transcrevendo as entrevistas e separando-as por falas, conforme as variáveis estabelecidas pelo autor de acordo com os temas tratados no referencial teórico;

b. Na etapa de conceituação e categorização as falas são agrupadas em categorias e conceituadas. Na etapa de codificação aberta são criados memorandos com elaboração de frases ou parágrafos e são feitas comparações e registros dos significados;

c. Na etapa de codificação axial são estabelecidas associações entre as categorias pelas condições, ações/interações e consequências;

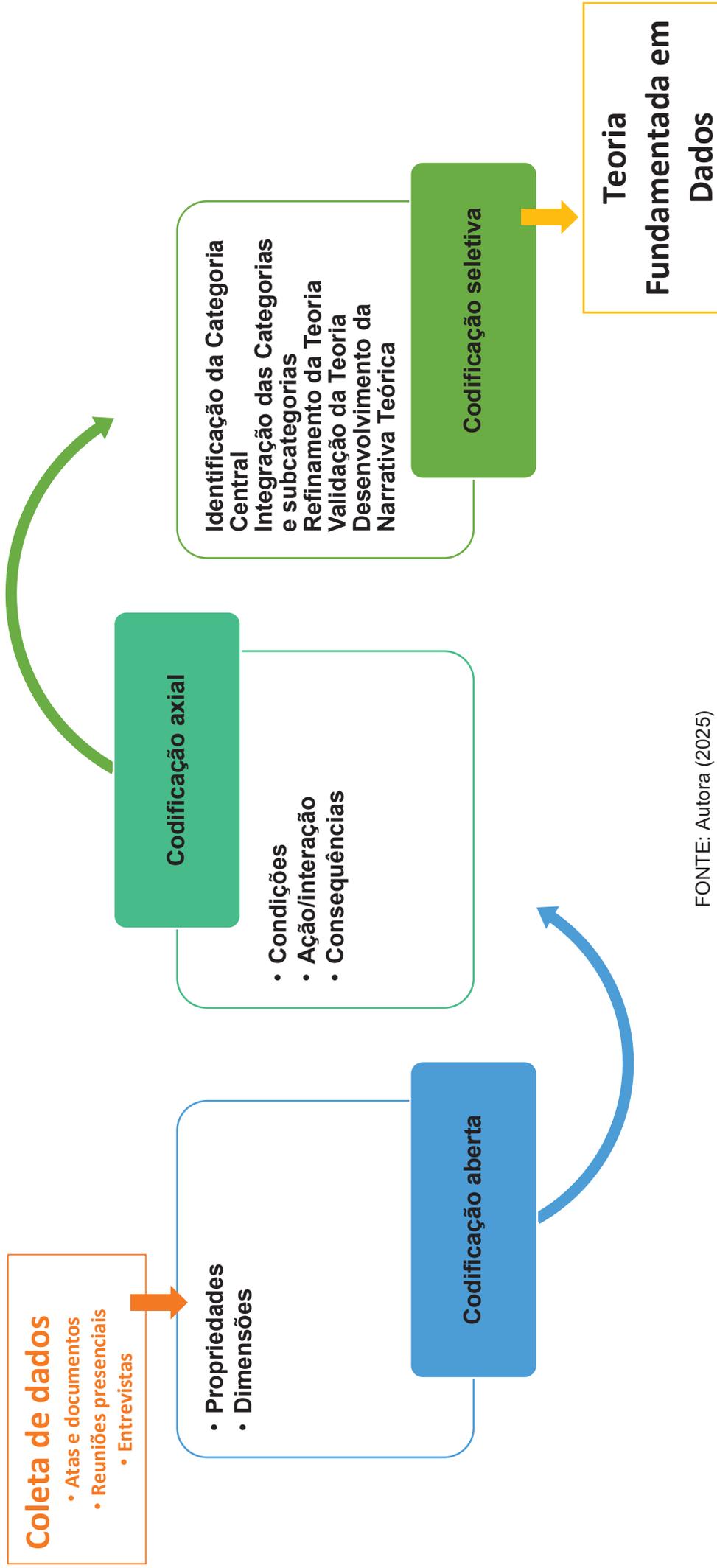
d. Na etapa de codificação seletiva acontece a delimitação da categoria central e as relações entre as subcategorias;

e. Na etapa de refinamento da teoria e validação são realizados ajustes das categorias mal desenvolvidas e inconsistentes e retirada de excessos, e complementação com novas coletas.

Observa-se que Gomes (2015), a partir da TFD, desenvolveu um modelo de análise de interações pautado na importância de conceitos que explicam os hábitos instituídos na interação empresários-setor público no turismo.

A partir desse entendimento, adota-se a TFD baseada no modelo straussiano para construir um aporte conceitual sobre coalizões de defesa nas políticas públicas. Justifica-se a escolha desse modelo por entender que tal teoria, traz evidências que podem sustentar o processo de análise das políticas públicas fundamentada em um referencial teórico prévio. Na figura 12, apresenta-se o fluxo da coleta e tratamento dos dados utilizado neste estudo:

FIGURA 12 - Fluxo da coleta e tratamento dos dados



FONTE: Autora (2025)

A codificação iniciou com a construção de conceitos e categorias advinda da amostragem teórica, como forma de não só selecionar, separar e classificar os dados coletados, mas de questionar como serão analisados (Prigol; Behrens, 2019; Couri; Ferreira, 2023). Glaser e Holton (2004) reforçam que a codificação é uma etapa que os dados coletados, categorias e conceitos são analisados por meio de comparações.

O método de comparação constante é a espinha dorsal da teoria fundamentada, pois realiza simultaneamente a codificação e análise para se gerar categorias substantiva e teórica. A esse respeito, Barney e Holton (2004, p. 12-13, tradução nossa) citam que:

Os códigos substantivos conceituam a substância empírica da área de pesquisa. Os códigos teóricos conceituam como os códigos substantivos podem se relacionar entre si como hipóteses a serem integradas na teoria. Os códigos teóricos fornecem escopo integrativo, imagens amplas e uma nova perspectiva. Eles ajudam o analista a manter o nível conceitual ao escrever sobre conceitos e suas inter-relações.

Deste modo, o processo comparativo integra as etapas de codificação, sendo elas tratadas a seguir: a codificação aberta, a codificação axial e a codificação seletiva.

5.3.1 Codificação aberta

A codificação aberta consiste identificar os conceitos, agrupá-los em categorias conforme termos de suas propriedades (características) e dimensões (variações) e examinar a partir dos incidentes/eventos/situações, tais propriedades e dimensões para compreender a natureza das categorias identificadas (Couri; Ferreira, 2023). A codificação inicial, segundo Prigol e Behrens (2019) pode ser feita palavra por palavra, linha por linha e incidente por incidente. Assim, as codificações palavra por palavra e linha a linha ajudam o pesquisador a ver o que é conhecido sob uma nova perspectiva, enquanto a codificação por incidentes auxilia o descobrimento de padrões e contrastes a partir da identificação de propriedades e dimensões do fenômeno (Prigol; Behrens, 2019). Dessa forma, as categorias orientam o pesquisador a enquadrar os eventos e incidentes semelhantes, compará-los e agrupá-los para formar as categorias.

Para operacionalizar a codificação aberta, os dados coletados dos documentos referentes a pesquisa documental foram tabulados no software Microsoft Excel, seguindo o roteiro de análise documental e roteiro de análise das atas de reuniões, enquanto o acompanhamento das observações de campo e reuniões e entrevistas foram transcritos por meio do software Microsoft Word. Ambos foram transferidos para um software de apoio (utilização do Atlas TI), que auxiliou nas comparações teóricas e identificou as variações nos padrões encontrados nos dados.

A forma de codificação adotada foi a análise de incidente por incidente, que garante, segundo Charmaz (2009), identificar o contexto em que os dados foram produzidos ao longo do tempo e associar aprofundar os depoimentos dos participantes conforme as categorias e conceitos.

Além disso, foram criados memorandos para manter os registros detalhados de reflexões, hipóteses e *insights* no decorrer da análise. Os memorandos, segundo Cassiani, Caliri e Pelá (1996, p. 81), correspondem a registros de análise e podem tomar as formas de “notas teóricas, notas metodológicas, notas codificadas e sub-variedade delas”. Assim, entende-se que na codificação aberta novos conceitos propendem a ser identificados e suas propriedades e dimensões descobertas, sendo possível agrupar tanto categorias e conceitos que emergiram da revisão da literatura quanto aquelas que surgiram da investigação empírica da pesquisadora.

5.3.2 Codificação axial

Na etapa de codificação axial é possível reconstruir dados, desenvolver relações entre categorias e conceitos e explorar contextos, a fim de gerar explicações mais precisas e integrais sobre o objeto de estudo, conforme destacam Strauss e Corbin (2006). “A codificação axial é o meio que auxilia o pesquisador a realizar associações. O objetivo é reunir os dados elaborando conexões entre as categorias e as subcategorias” (Cassiani; Caliri; Pelá, 1996, p. 81).

De acordo com Gomes (2015, p. 79), as associações são compostas “pelas condições (respostas às questões por que, onde e quando), ações/interações (quem e como), consequências (quais resultados), sendo esta exposição feita utilizando termos científicos para assim facilitar a discussão entre cientistas”. A esse respeito, Strauss e Corbin (2006) sinalizam que descobrir formas (padrões repetidos) por meio

das quais as categorias e subcategorias se relacionam é buscar responder às questões quem, quando, onde, por que, como e com que consequências, que se consegue correlacionar estrutura com processo, fatos e acontecimentos. Assim, identificar padrões exige levar em consideração as cinco estágios da codificação axial: condições causais ("porquê" e "como" algo acontece), condições contextuais (que contexto fornece o pano de fundo as circunstâncias em que o fenômeno ocorre), condições interventoras (quais condições facilitam ou dificultam o impacto das condições causais sobre o fenômeno central), estratégias de ação/interação (que ações e interações que os participantes utilizam para lidar com o fenômeno central e como) e consequências (quais resultados das respostas dos participantes ao fenômeno central) (Couri; Ferreira, 2023).

As categorias foram associadas à representação dos fenômenos, entendendo-os a partir de padrões repetidos de acontecimentos, fatos ou ações que representem o que as pessoas dizem ou fazem. Desse modo, os registros feitos na análise documental, acompanhamento das reuniões e entrevistas possibilitaram o cruzamento de conceitos à medida que se prossegue com a investigação.

5.3.3 Codificação seletiva

Após criar as categorias e de associá-las às suas subcategorias, a etapa seguinte consistiu na codificação seletiva, processo que se refere a integrar e refinar as categorias, à medida que se desenvolve narrativa teórica e compara-se continuamente a teoria emergente com novos dados, ajustando conforme necessário até que a saturação teórica seja atingida (Strauss; Courbin, 2006). De acordo com Couri e Ferreira (2023), existem cinco estágios associados à codificação seletiva:

- a) Relatar a categoria;
- b) Estabelecer, a partir do paradigma, relações entre a categoria central e categorias subsidiárias obedecendo a sequência "condição que leva ao fenômeno que leva ao contexto que leva à ação/interação que leva às consequências";
- c) Identificar propriedades e dimensões da categoria central, agrupando as categorias subsidiárias;
- d) Validar;
- e) Empregar amostragem teórica para densificar os conceitos de determinadas categorias.

O primeiro passo foi identificar a categoria central da pesquisa, ou seja, coalizões de defesa no turismo e associá-la ao conceito principal que representa o

padrão mais significativo nos dados, ou seja, é ela que liga todas as outras dimensões e categorias.

Em seguida foi realizado a integração das categorias conselhos de turismo e políticas públicas de turismo, estabelecendo relações com todas suas subcategorias ao redor da categoria central. Isso envolve mostrar como cada categoria e subcategoria se relaciona e contribui para a compreensão do fenômeno central.

O refinamento da teoria possibilita ao pesquisador retornar as etapas anteriores para verificar a existência de inconsistências internas e lógicas, corrigi-las ou complementá-las (Prigol; Behrens, 2019; Couri; Ferreira, 2023; Gomes, 2015). Assim, é possível que aconteça excessos ou carências de dados durante o processo de desenvolvimento da pesquisa, o que cabe a possibilidade da pesquisadora complementar com novas análises e coletas de dados ou excluir o excedente quando os dados não agregarem mais propriedades e dimensões novas (é o que chama de saturação teórica) (Couri; Ferreira, 2023; Gomes, 2015).

Por fim, aconteceu a validação da teoria por meio da comparação entre os dados ou da apresentação aos informantes. Portanto, os resultados expostos a seguir sobre a atuação do COMTUR São Luís nas decisões políticas, bem como as coalizões que são formadas em prol de um objetivo em comum (o desenvolvimento econômico e social da capital maranhense por meio do turismo) e as crenças comuns e ideias que orientam o comportamento político dos atores políticos que fazem parte dessa instituição, possibilitará o entendimento das causas subjacentes que envolvam os comportamentos dos atores políticos nas tomadas de decisão das políticas públicas de turismo do município de São Luís e Barreirinhas, buscando assim, novos conhecimentos no que tange o desenvolvimento turístico do município por meio do fomento de ações do Estado, e principalmente acompanhado pela dinâmica de interação dos grupos e interesses políticos.

Dessa forma, a partir de uma pesquisa qualitativa pautada na coleta e a análise dos dados na teoria fundamentada com os conselhos municipais de turismo nos municípios do Maranhão, bem como por meio de entrevistas, da observação direta e análise documental, foram elaborados os resultados, os quais são expostos no capítulo seguinte.

6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO MARANHENSES

Este capítulo visa atingir o objetivo específico de descrever o contexto das políticas públicas de turismo de São Luís e Barreirinhas e de seus respectivos conselhos municipais. Na primeira seção, discute-se como as políticas públicas foram criadas e implementadas no Maranhão como fundamento as políticas macros que direcionam as políticas municipais do Estado. Em seguida, nas seções são tratadas a institucionalização das políticas de turismo nos municípios de São Luís e Barreirinhas ao longo dos anos, bem como a descrição do panorama das instituições democráticas participativas dos respectivos municípios a partir das institucionalidades dos seus conselhos municipais de turismo.

6.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO MARANHÃO

Na década de 1990, segundo Lima (2001), no governo de Roseana Sarney, (1995-1999), o turismo ganhou novos olhares da gestão pública estadual, sendo necessário elaborar ações consistentes que garantissem a implementação de uma política de investimentos no setor. Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Estado – Plano Maior foi pensado a longo prazo, distribuído em três fases:

Fase I: Diagnóstico e Estratégia de Desenvolvimento (realização de maio a outubro de 1999), Fase II: Plano Operacional (realização de outubro de 1999 até janeiro de 2000) e Fase III: Implantação (a partir de janeiro de 2000). O prazo para o término do cronograma de ações, projetos, programas do Plano está previsto para o ano de 2010 (Santos; Teixeira, 2008, p. 8).

Em julho de 2012, o governo do Estado do Maranhão retoma as discussões sobre a atividade turística nas regiões e entrega à sociedade o “Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão” (MARANHÃO, 2012), demonstrando os resultados do Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo e propondo novas diretrizes para o turismo do Estado nos interstícios de 10 anos (2010-2020). Este documento foi um marco para o Estado e municípios, pois norteou a criação de novos instrumentos públicos para ordenar a política pública de turismo na região

maranhense, principalmente os polos estratégicos, como São Luís e Lençóis Maranhenses.

Conforme consta no instrumento da Política Estadual de Turismo (MARANHÃO, 2020), as regiões turísticas são formadas com base em critérios de identidade territorial, estabelecidas pela Secretaria de Estado do Turismo do Maranhão (SETURMA), em que considera os municípios capazes de atrair fluxos turísticos, reconhecidos por sua atratividade natural e cultural.

Dessa forma, cabem aos municípios apresentarem a inventariação da oferta turística do município, comprovando possuir potencial atrativo de ordem natural ou cultural, equipamentos receptivos de alojamento e alimentação, equipamentos e entidades de animação e eventos, serviços de recepção turística. Além disso, órgãos ou agente público encarregado de promover e coordenar o desenvolvimento do turismo no município, existência de legislação relativa à manutenção do patrimônio cultural ou natural do município e identificação e características do mercado turístico atual do município (MARANHÃO, 2020).

Os municípios devem implantar ou estruturar o Conselho Municipal de Turismo, mobilizar os prestadores de serviços e equipamentos turísticos a se cadastrarem junto ao Ministério do Turismo por meio do CADASTUR e possuir o plano estratégico de desenvolvimento do turismo municipal (MARANHÃO, 2020).

Levando em consideração o cenário nacional com a instituição do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), a SETURMA buscou aperfeiçoar as ações do Programa, gerando um mapa e apontando na época (em 2020) a distribuição de 64 municípios, enquadrados em 10 polos, que são: Polo Amazônia Maranhense; Polo Floresta dos Guarás; Polo Chapada das Mesas; Polo de São Luís; Polo Delta das Américas; Polo Parque dos Lençóis; Polo Lagos e Campos Floridos; Polo Munim; Polo Serras, Guajajara, Timbira e Kanela; Polo Cocais (Carvalho, 2022).

Para essa pesquisa foram escolhidos os municípios que compõem as regiões turísticas dos Polo de São Luís e Polo dos Lençóis Maranhenses (SISMAPA, 2023), aproximando-se do modelo de gestão descentralizada proposto pelo MTUR. De acordo com Chaves e Secchi (2022b), o MTUR, por meio do PRT, desenvolveu para os municípios e as instâncias de governança municipais critérios de categorização para que estes integrem o Mapa do Turismo. Tais instrumentos, segundo Heslinga e

Vanclay (2018) demonstram como o turismo local se institucionaliza e revelam como os indivíduos se organizam perante as iniciativas do governo.

No Maranhão, a Secretaria Estadual de Turismo é incumbida de inseri-los e acompanhá-los. Assim, entende-se que os municípios selecionados foram agrupados com outros municípios em suas Instâncias de governança por apresentarem características semelhantes, como também para subsidiar o processo de gestão pública e orientar a implementação de políticas por meio do recorte territorial (Brasil, 2021).

O Polo São Luís, fica localizado no norte do estado e formado pelos municípios de São Luís, Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e Alcântara, constitui-se do turismo de sol e praia e turismo cultural, sendo sua localização privilegiada por ter estruturas importantes como o Aeroporto de São Luís, que realiza conexões de voos regulares com os principais emissores do Brasil, a Estrada de Ferro Carajás, que conecta o interior do Maranhão (Santa Inês e Açailândia) e Pará, Porto do Itaqui, Terminal da Praia Grande e Cais Ponta d' Areia, que interliga a Ilha de São Luís ao continente (Maranhão, 2012).

O Polo Lençóis Maranhenses, não formalizado, concentra-se no litoral oriental do Maranhão e compreende os municípios de Humberto de Campos, Primeira Cruz, Santo Amaro e Barreirinhas, sendo este último o principal município da região por ser considerado o portal de entrada para o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (Maranhão, 2012). Este polo é nacional e internacionalmente conhecido por ser porta de Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e por estar vinculado a um dos maiores circuitos turísticos do Brasil, denominado Rota das Emoções. A Rota tem recebido investimentos do Ministério do Turismo, sobretudo em obras de infraestrutura e sinalização, bem como recebe um intenso fluxo de visitantes, mobilizados por um forte esquema de marketing tanto realizado pelo MTUR, quanto pela SETURMA (Santos; Teixeira, 2008; Carvalho; Pires, 2021).

A seguir serão tratados a institucionalização das políticas de turismo de São Luís e Barreirinhas assim como o desenho institucional dos conselhos de turismo dos respectivos municípios.

6.1.1 Institucionalização das políticas de turismo em São Luís

O histórico das políticas de turismo de São Luís está entrelaçado às primeiras iniciativas do Estado, devido ao município, capital maranhense, ser a principal porta de entrada de turistas, o que de certa forma, acabou beneficiando o município. De acordo com Vieira (2011), até a década de 1980, o município não possuía um órgão oficial responsável pela gestão do turismo, sendo apenas em julho de 1992, durante o Governo da prefeita Conceição Andrade, instituída a Fundação de Cultura, Desporto e Lazer. O órgão estava voltado inicialmente apenas o incremento do fluxo turístico e melhorias de infraestrutura por meio de políticas da cultura e posteriormente foi criado um departamento para atuar com operações turísticas.

Em 1992, pela Lei 3.252, de 29 de dezembro de 1992, foi instituído durante o Governo do prefeito Jackson Lago (1989 - 1992) o Plano Diretor do Município de São Luís, instrumento normativo e orientador voltado ao planejamento de expansão urbana municipal e que norteia a ação dos agentes públicos e privados (São Luís, 1993). Nesta Lei, foram incluídos normativos relacionados ao turismo para definir e delimitar as áreas de interesse turístico, sendo possível destacar ações de desenvolvimento do setor na capital, como: apoio as atividades turísticas, com participação da iniciativa privada, implantação de postos de atendimento ao turista, criação, recuperação e construção de eventos de lazer e praças e apoio às iniciativas de modernização do aeroporto, estações Rodoviárias e Ferroviárias, Fluviais e Portuárias, com a realização das alterações necessárias na estrutura urbana em sua vizinhança, cabíveis ao Município (São Luís, 1993). Contudo, observa-se que apesar de definir as áreas de zoneamento turístico, tais ações não trataram o turismo enquanto o fenômeno ecossistêmico, não sendo observada a operacionalidade das ações da gestão pública por meio do estabelecimento de metas, estratégias e regulamentações específicas para as zonas turísticas.

No mandato da prefeita Conceição Andrade (1993-1996), algumas iniciativas voltadas para o turismo foram implementadas de forma indireta, como a restauração de casarões coloniais, calçamento de ruas no centro antigo e a promoção de manifestações culturais (Vieira, 2011). Ainda que as políticas públicas de turismo formalizadas em leis e decretos específicos não tenham sido tão evidentes quanto em gestões posteriores, o foco da gestão estava na revitalização do Centro Histórico de

São Luís. As ações foram importantes para garantir a conservação das áreas históricas do município, o que contemplou em 6 de dezembro de 1997, o reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela UNESCO. Segundo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)¹⁰, o reconhecimento da UNESCO promoveu um aumento substancial na demanda por medidas públicas para preservar o local e, no interesse das instituições governamentais, aumentar a conscientização pública sobre o assunto.

Somente no segundo mandato do prefeito Jackson Lago (1997-2000), que a formalização das políticas de turismo ocorreu de maneira mais robusta. A Fundação Municipal de Turismo foi criada e instituída como a primeira organização pública municipal exclusiva do turismo. A partir da Lei Municipal n. 3.069, de 21 de julho de 1997 (São Luís, 1997, s.p.), o município passa a ter um órgão com as seguintes atribuições:

[...] executar a política municipal de turismo, promovendo o planejamento estratégico e a pesquisa, que concorram para o incremento do fluxo turístico em direção ao Município de São Luís, incentivando as atividades do setor, com ampliação e melhoria da infra-estrutura dos serviços de apoio, celebrando acordos e convênios com os governos federal, estadual e municipal e atividades de iniciativa privada e organismo nacional e internacional, para a consecução de seus objetivos, priorizando as atividades de geração de emprego e renda.

A Fundação Municipal de Turismo, vinculada ao gabinete do prefeito, detinha de autonomia administrativa e financeira, bem como foi estipulado no art. 13 da lei Municipal 3.069/97 a dotação orçamentária no valor de R\$ 600 mil anual para cobrir suas despesas. Vale destacar que esta mesma lei também criou o Conselho Municipal de Turismo para compor a estrutura organizacional da Fundação Municipal de Turismo em nível de administração superior (São Luís, 1997). Dessa forma, observa-se a consolidação de políticas públicas de forma mais estruturadas para o turismo em São Luís, com ênfase em eventos e promoção da cultura popular.

No governo do prefeito Tadeu Palacio (2001-2004 / 2005-2008), as duas gestões tinham o turismo como foco de sua administração, desenvolvendo iniciativas para impulsionar esse setor. Sua gestão foi marcada por investimentos em infraestrutura, promoção de eventos culturais e fortalecimento do turismo histórico e

¹⁰ Dados extraídos do site do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/34>. Acesso em 29 jul.2024.

cultural. Contudo, segundo Vieira (2011), foi na primeira gestão que tais iniciativas foram incisivas por estarem voltadas para a elaboração do plano municipal de turismo com base no PNMT, sendo que em dezembro de 2002, a FUMTUR foi extinta para ceder lugar a Secretaria Municipal de Turismo de São Luís.

Associado à visibilidade internacional, valorização e preservação do patrimônio e o desenvolvimento de infraestrutura, os gestores públicos de São Luís endossaram a necessidade de potencializar o desenvolvimento do setor turístico. Em 15 de janeiro de 2002, a Lei Municipal n. 4.038/2002, alterou o dispositivo anterior e instituiu o COMTUR enquanto órgão deliberativo, consultivo, normativo e orientador das ações pertinentes às políticas públicas de turismo (São Luís, 2002a). Em 23 de dezembro de 2002, pela Lei Municipal n. 4.120 (São Luís, 2002b) extinguiu a Fundação Municipal de Turismo e passou o patrimônio, as obrigações e responsabilidade para a Secretaria Municipal de Turismo de São Luís - SETUR São Luís. No mesmo período, a Lei Municipal n. 4.129, de 23 de dezembro de 2002 instituiu a criação da SETUR São Luís e suas atribuições. Nesse sentido, esta lei de criação, ainda vigente, atribui à SETUR São Luís, o planejamento, coordenação, supervisão e execução da política municipal de turismo, bem como a promoção estratégica, a preservação e sustentabilidade do destino e dentre outras finalidades.

A gestão de João Castelo (2009 - 2012) deu continuidade ao trabalho de incentivo ao turismo em São Luís, com ações voltadas para a infraestrutura e a integração regional, sendo elas estabelecidas a partir de incentivos fiscais para empresas do setor de turismo que se instalassem no município, com o objetivo de aumentar a capacidade hoteleira e melhorar os serviços turísticos. No Plano Plurianual de 2010-2013 (São Luís, 2009), destaca-se investimentos para programas como Cresce São Luís (Desenvolvimento Do Turismo, Marketing Turístico e Gestão do Turismo), com o intuito de criar condições para o crescimento e fortalecimento das atividades turísticas, promover o destino turístico de forma segura, qualificada, diversificada e sustentável. Além disso, observa-se a divulgação de lançamento do São João em várias cidades do Brasil, realizadas pela Secretaria de Turismo, sob a coordenação do Secretário e administrador Liviomar Macatrão (São Luís, 2012).

É importante destacar que as ações da SETUR São Luís entre 2004 e 2012 enveredaram em consolidar a política municipal de turismo. Conforme em atas obtidas anteriores ao recorte temporal de 2013-2023, as ações da SETUR São Luís

enveredaram em participação em eventos e rodadas de negócios, fomento a produção de pesquisas locais, parcerias com SEBRAE para qualificação do *trade* turístico (2006), em fortalecimento das organizações privadas e parceria com as Universidades e faculdades Locais (2009), em elaboração de produtos turísticos a serem trabalhados pelo *cluster* (2011) e em articulação com Ministério Público, Secretarias de Transporte e de Segurança para garantir a mobilidade urbana no Centro Histórico (2012).

Durante a análise das atas de 2013-2015 foi possível observar as ações da gestão municipal em São Luís em relação a atividade turística. No primeiro mandato de Edivaldo Holanda (2013-2015), assume a professora Socorro Araújo como titular da pasta de turismo, cujas principais metas estavam voltadas para ampliar a captação de recursos (Jacintho, 2015). Além disso projetos como o Serenata Histórica integra as estratégias de fortalecimento da atividade turística e também a divulgação da história da cidade e da valorização do centro histórico da cidade (Figura 13).

FIGURA 13 – Reportagem sobre Projeto Serenata Histórica em São Luís - 2015

JOEL JACINTHO
De tudo um pouco: Notícias, Cultura, Esporte, Poder e Política

INÍCIO GERAL CULTURA NOTÍCIAS ESPORTE POLÍTICA RÁDIOS DA ILHA SAMBA PEDE PASSAGEM | FM 106,9

Janelinha T... Bicicleta da... Escudo e flo... Ensino de cu... Grupo Potig... UFMA real... Quarenta M... Eleitores qui...

ARQUIVOS
Selecionar o mês

SINTEMA

Serenata Histórica volta às ruas do Centro Histórico de São Luís
26/08/2015

Uma caminhada pelas ruas do centro de São Luís pode se transformar em uma viagem histórica. A experiência torna-se ainda mais inesquecível se for regida pela boa música, uma história memorável e a bellissima poesia da Serenata Histórica. O projeto, desenvolvido pela Prefeitura de São Luís, por meio da Secretaria Municipal de Turismo (Setur), retorna em uma edição especial no próximo dia 28 de agosto. Os interessados podem acompanhar o passeio que sai da praça Benedito Leite, centro, a partir das 19h.

O estilo de apresentação proporciona um cenário real. A serenata percorre ruas e casarões do Centro Histórico de São Luís, datados do século XVIII. Outra peculiaridade é que o público fica muito próximo dos personagens que encenam histórias reais de antigos moradores da capital maranhense que marcaram época, entre eles estão Ana Jansen, Baronesa de Grajaú, Daniel de La Touche, Catarina.

"O projeto integra as estratégias de fortalecimento da atividade turística e também da divulgação da história da cidade, além da valorização do centro histórico de nossa cidade, uma das prioridades do prefeito Edivaldo", explicou a titular da Setur, Socorro Araújo. Para quem participe da serenata, a experiência é única e encanta, pois, utiliza o lúdico através da música, teatro e guia turístico para seduzir a comunidade local e os visitantes.

ATRACÇÃO TURÍSTICA

A Serenata Histórica esteve presente como um dos atrativos das férias, em julho. O projeto teve uma receptividade satisfatória e retornou nessa semana para apresentar ao público estrangeiro um pouco da história de São Luís. Vale ressaltar que a capital maranhense recebe inúmeros visitantes oriundos de outros países, em agosto, quando é férias na Europa. Para o mês de setembro, a Setur organiza uma programação intensa tanto para o visitante quanto para o morador que optarem em pensar o feriado da Independência do Brasil e do aniversário da cidade.

SINTSEP MARANHÃO

FONTE: Jacintho (2015)

Em atas coletadas durante o segundo mandato de Edivaldo Holanda (2017-2020), destaca-se que a professora Socorro Araújo ocupou a secretaria da SETUR

São Luís em todo o mandato do prefeito, e teve como ação principal a promoção do destino São Luís. Destaca-se também inauguração do Museu da Gastronomia em 2019 sob administração da SETUR São Luís e as parcerias realizadas com a UFMA na produção de dados e com o SEBRAE na qualificação do trade. A partir de 2020, as ações da Secretaria estavam voltadas para a resolução da crise da pandemia e devido a paralização total (*lockdown*), a gestão pública teve suas atividades limitadas, pois envolviam a interação presencial entre as pessoas.

Em 2021, a partir das atas analisadas, observa-se que gestão municipal do prefeito Eduardo Braide (2021-2024) nomeou para Secretário de Turismo, o professor Saulo Santos. As ações no primeiro ano de gestão do secretário da SETUR São Luís estavam voltadas para a publicização das informações presentes no site da secretaria (SETUR São Luís, 2024), como a estrutura organizacional, projetos, qualificações, promoção e marketing do destino São Luís, dentre outras. Destaca-se em 2021, a conquista do Selo *Safe Travels*, colocando a cidade entre as 20 cidades brasileiras mais seguras para se viajar, segundo site do Mtur (2021) (Figura 14).

FIGURA 14 – Reportagem sobre a certificação internacional de viagem segura à São Luís
TURISMO RESPONSÁVEL

São Luís (MA) recebe certificado internacional de viagem segura

Capital maranhense já possui o selo Turismo Responsável do MTur e agora faz parte dos 20 atrativos do Brasil reconhecidos pela WTTC

Publicado em 27/01/2021 14h28 | Atualizado em 10/01/2023 14h55

Compartilhe: [f](#) [in](#) [wh](#) [st](#)



Rua da Estrela, Centro Histórico de São Luís (MA). - Foto: Douglas Junior/MTur

FONTE: Brasil (2021)

No site da Setur São Luís (SETUR São Luís, 2024) extrai-se ainda as parcerias entre a secretaria e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão –

SEBRAE/MA para o fortalecimento das atividades turísticas, com a criação de Inventário, boletim de investimento do turismo e plano de marketing municipal em 2022 como instrumento normativo.

Em 2023, houve em parceria com a Secretaria de Informação, o lançamento do sistema de inteligência turística, denominado de SIT Atenas, cujas informações eram obtidas em tempo real sobre a atividade turística (SETUR São Luís, 2024). Neste mesmo ano, foi estruturado a minuta de um projeto de lei para a Política Municipal de Turismo de São Luís, por meio da Secretaria Municipal de Turismo (Setur), em parceria com o Departamento de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) (SETUR São Luís, 2024). Nele é estabelecido normas sobre a Política Municipal de Turismo quanto ao planejamento, desenvolvimento, ordenamento e fomento ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos nas zonas Urbana e Rural de São Luís (SETUR São Luís, 2024). Até a data da coleta (21/11/2024), este projeto de lei ainda estava em tramitação.

Outras ações publicizadas no site da SETUR São Luís estão voltadas para a divulgação dos dados com a organização do Café com Trade, evento este realizado semestralmente para apresentar ações desenvolvidas e futuras da secretaria e envolve a participação do *trade* turístico local e grupos de interesse (SETUR São Luís, 2024). Em andamento desde 2023, a ampliação do uso de plataformas digitais e investimentos direcionados ao Programa DTI São Luís tem levado a gestão municipal a transformar o destino São Luís em um destino turístico inteligente (DTI), cujas pautas tem projetos voltados para o turista, o empresário, a comunidade e gestão pública, como: Projeto São Luís Criativa; Projeto Inovatur São Luís; Projeto Escola de Turismo; Projeto São Luís: Encantos Rurais; Projeto Conecta Turismo São Luís; Projeto Guia MICE São Luís; Projeto: Trilhas e Tesouros de São Luís; Projeto São Luís: Turismo sem Barreiras (SETUR São Luís, 2024).

Assim, sintetiza-se, por mandato dos chefes do poder executivo, as principais iniciativas municipais da política de turismo e instrumentos criados ao longo dos anos que ordenaram a política de turismo em São Luís (quadro 16):

QUADRO 16 - Iniciativas e instrumentos da política pública de turismo em São Luís

Mandato	Iniciativas e instrumentos
Jackson Lago (1989-1992)	Criação do Plano Diretor do Município de São Luís (Lei 3.252, de 29 de dezembro de 1992)
Conceição Andrade (1993-1996)	Iniciativas voltadas a revitalização do Centro Histórico de São Luís (restauração de casarões, calçamento de ruas no centro antigo e promoção de manifestações culturais). Não teve instrumentos específicos.
Jackson Lago (1997-2000)	Reestrutura a Criação da Fundação Municipal de Turismo (FUMTUR) e do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) (Lei 3.069 de 21 de julho de 1997).
Tadeu Palacio (2001-2004 / 2005-2008)	Investimentos em infraestrutura, promoção de eventos culturais e fortalecimento do turismo histórico e cultural. Elaboração do plano municipal de turismo com base no PNMT. Instituição do COMTUR (Lei 4.038 de 15 de janeiro de 2002). Criação da Secretaria Municipal de Turismo (Lei 4.129, de 23 de dezembro de 2002).
João Castelo (2009-2012)	Ações voltadas para a infraestrutura e a integração regional. Investimentos na continuidade Plano Municipal de Turismo Divulgação do São João em cidades emissoras. Ampliação das competências da SETUR na administração das zonas turísticas (Decreto 41.129 de 4 de maio de 2011).
Edivaldo Holanda (2013 - 2016 / 2017 - 2021)	Iniciativas associadas a resolver problemas de segurança, degradação dos prédios e abandono do Centro Histórico, bem como a evasão de empresas turísticas desse local. Inauguração do Museu da Gastronomia sob administração da SETUR São Luís Reformulação das ações da SETUR diante da pandemia da COVID-19. Não teve instrumentos específicos.
Eduardo Braide (2021-2024)	Ações voltadas para a promoção e marketing do destino São Luís. Desenvolvimento de Projetos Turísticos envolvendo a comunidade Ampliação da transparência e comunicação (uso de sites e redes sociais oficiais) Confecção do Inventário da Oferta Turística Boletim de investimentos do Turismo Plano de Marketing Municipal Minuta da Política Municipal de Turismo (PROJETO DE LEI 02/2021/SETUR))

FONTE: Autora (2025)

Descrever a trajetória das políticas públicas de turismo de São Luís permitiu identificar os condicionantes estruturais e conjunturais em torno da atividade turística, principalmente com a existência de órgãos direcionados para o turismo, como foi a criação da Fundação Municipal de Turismo, COMTUR e Setur São Luís.

Inferre-se, portanto, que a criação desses órgãos permitiu tanto a elaboração de normativos quanto a legitimação deles ao longo dos anos, o que perpassa ao compartilharem e incorporarem coletivamente por hábitos de aceitação e adesão dos atores políticos e conseqüentemente, dão continuidade à política de turismo. Assim, consoante Gomes (2015) a trajetória de institucionalização do turismo no setor público reduz as incertezas, tendo em vista que sinaliza minimamente a disposição com o turismo que o setor público pode transmitir aos envolvidos com a atividade.

6.1.1.1 O conselho municipal de turismo de São Luís – COMTUR São Luís

O COMTUR São Luís foi institucionalizado em 1997 pela Lei Municipal n. 3.609 (SÃO LUÍS, 1997), fazendo parte da extinta Fundação Municipal de Turismo (FUMTUR), que tinha por finalidade a executar a política de turismo do município de São Luís. Em 2002, com a extinção da FUMTUR e a criação da Secretaria Municipal de Turismo - SETUR, o COMTUR manteve suas atribuições preservadas atreladas à SETUR (SÃO LUÍS, 2002a).

Conforme destacam Pessali e Gomes (2020), as atribuições dos conselhos normalmente envolvem consulta, deliberação, fiscalização, normas e proposições, tendo o poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação, de orientar ações ou políticas sobre sua área de atuação, de estabelecer normas e diretrizes para as políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação, bem como de fiscalizar a implementação e funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. Assim, o COMTUR tem como atribuição o caráter deliberativo e consultivo, mas sem funções fiscalizadoras (SÃO LUÍS, 2002b).

Quanto à composição do COMTUR São Luís, foi estipulado tanto no regimento interno quanto na Lei Municipal n° 4038/2002 16 titulares e 16 suplentes, sendo estes representantes da sociedade civil e do Poder Público, distribuídos de forma paritária, com mandato de dois anos (SÃO LUÍS, 2002b). Coutinho (2016) enfatiza que em seu desenho institucional o conselho deve priorizar diversas representações com interesses e motivações distintas que participam da elaboração, implementação e monitoramento da Política Nacional de Turismo. Em análise das atas, verificou-se que os quatro mandatos não apresentaram paridade entre gestão pública e sociedade civil, bem como eram compostos de diferentes segmentos, entre os quais representações sindicais, instituições acadêmicas, empresários e gestão pública e municipal, conforme o Quadro 17.

QUADRO 17 - Composição dos mandatos 2013/2015, 2017-2019, 2019-2021 e 2021/20 de São Luís

Membros Conselho		2013 - 2015	2017 - 2019	2019 - 2021	2021 - 2023
Sociedade Civil	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE/MA				X
	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH	X	X	X	X
	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão – FIEMA	X	X	X	X
	Sindicato Empresarial de Hospedagem e Alimentação do Maranhão – SEHAMA		X	X	X
	Associação Comercial do Maranhão - ACM				X
	Ass. de Microempresários do Ramo de Bares e Restaurantes da Av. Litorânea- ASLIT				X
	Instituto Federal do Maranhão -IFMA				X
	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC				X
	Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV	X	X	X	X
	Sindicato das Empresas de Turismo do Maranhão - SINDETUR	X	X	X	X
	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL		X	X	
	Instituto Federal do Maranhão -IFMA		X	X	
	Sind. dos Trab. no Com. em meios de Hospedagem e Gastronomia – SINDEHOTEIS	X	X	X	
	Sindi. Empresarial de Bares e Restaurantes, Similares do Estado do MA – SINDBARES		X	X	
	Universidade Federal do Maranhão – UFMA		X	X	
	Associação Comercial do Maranhão - ACM		X		
	São Luís Convention and Visitors Bureau	X	X		
	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, bares e similares - SINDHORBRS	X			
	<i>SKAL Internacional São Luís</i>	X			
Setor Público	Câmara dos Vereadores	X		X	X
	Secretaria Estadual de Turismo	X	X	X	X
	Secretaria Municipal da Fazenda				X
	Secretaria Municipal de Cultura		X	X	X
	Secretaria Municipal de Educação	X		X	X
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	X		X	X
	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento	X		X	X
	Secretaria Municipal de Turismo	X	X	X	X
	Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação	X	X	X	
	Secretaria Municipal de Governo	X			

FONTE: Autora (2025)

É importante reforçar que durante a coleta das atas, não foi possível o acesso aos referidos documentos do mandato de 2015-2017, o que inviabilizou a sua análise. Contudo, a partir das atas coletas verificou-se que há predominância do setor privado

em todos os mandatos, exceto em 2013-2015, período em que existiu paridade com a gestão pública.

Observa-se que a representação plural e paritária diverge do que fora proposto no regimento interno e na Lei Municipal nº 4038/2002, ao detectar que a maioria é representante da sociedade civil em comparação ao setor público, sendo a presidência do Conselho no mandato 2021-2023 ocupada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), órgão indiretamente ligado à atividade turística e que contempla o setor privado. Há também predominância de classes empresariais do setor, como é característico nos conselhos de turismo (Silva *et al.*, 2022), porém limita a participação da classe trabalhadora. A esse respeito, Bantim e Fratucci (2019) evidenciam que os empresários são vistos como os protagonistas das ações do turismo, enquanto os representantes do poder público se destacam por sua liderança e execução das ações.

Além disso, grande parte das organizações da sociedade civil permanecem as mesmas na troca dos mandatos, o que vai ao encontro às informações obtidas nas entrevistas sobre a trajetória dos conselheiros com a atividade turística, o tempo que representam a organização e que atuam no COMTUR. O entrevistado São Luís 5 revela que atua na organização que representa há mais de 20 anos, sendo membro do COMTUR desde 2013. Sua trajetória inclui participação em diversas funções públicas e conselhos de turismo. Já o entrevistado São Luís 2 relata que atua na organização desde a década de 1990 e que começou atuar no COMTUR em 2020. Assim, associa-se a longa permanência das organizações no COMTUR à trajetória que seus membros possuem perante o envolvimento ativo para fortalecer o turismo em São Luís, embora cada um com uma abordagem particular de acordo com suas atribuições e organizações representadas.

Somente as organizações SKAL Internacional São Luís, Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SINDHORBRS) e o São Luís *Convention and Visitors Bureau* deixaram de compor o conselho nos dois últimos mandatos. Ressalta-se que durante a análise das atas, a participação nas reuniões comprovou a troca de membros tanto do setor público quanto do privado foi constante durante os mandatos, o que demonstra a falta de continuidade das atividades e o envolvimento dos conselheiros nas decisões ao longo dos anos (Bantim; Fratucci, 2019).

Os mecanismos de participação – eleições, reuniões e grupos de trabalho -

permitem que os cidadãos contribuam para as decisões dos conselhos (Carvalho, 2019). A seleção dos membros, segundo o regimento interno, é realizada bianualmente e cabe ao prefeito a indicação dos representantes (titulares e suplentes) do poder público. Já os representantes da sociedade civil, são escolhidos mediante eleições e seus suplentes são indicados na composição das chapas candidatas que atendam a critérios previstos no regimento interno (SÃO LUÍS, 2002b). Entende-se que a diversidade de membros é um desafio para COMTUR São Luís por ser um espaço que contempla uma gama de atores políticos, com perspectivas, necessidades e prioridades distintas. A esse respeito, Lemos (2013) indica que a composição pode afetar a representatividade e a capacidade decisória das políticas locais, o que infere ser desafiador harmonizar essas diferentes visões dentro de uma composição diversa.

As reuniões devem acontecer ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente, quando convocada pelo presidente do COMTUR São Luís ou pela maioria dos membros titulares. Entretanto, observa-se a partir quadro 13 apresentado na metodologia, que nenhum mandato contemplou as doze reuniões previstas no regimento interno. Durante o acompanhamento das reuniões entre julho e novembro de 2024 (quadro 14 apresentado na metodologia), o COMTUR São Luís realizou apenas uma reunião remota. Assim, a periodicidade das reuniões não foi seguida conforme previsto no regimento interno, o que pode comprometer a assiduidade dos membros e sua permanência.

Outra forma de participação estabelecida no regimento interno é a estruturação de grupos de trabalho para tratar de temas específicos com duração pré-determinada pela plenária, ou seja, são formados para resolver questões pontuais, como um estudo sobre o setor, organizar um evento ou desenvolver projetos. Observou-se que durante os mandatos analisados apenas a de 2021-2023 apresentou essa estruturação, com temas sobre qualificação e infraestrutura da cidade, conforme relato do entrevistado 3:

Esses grupos abordam temas como infraestrutura e qualificação. No entanto, atualmente, não há uma atuação segmentada ou participação ativa em grupos temáticos específicos, e a organização não tem informações detalhadas sobre a definição ou funcionamento desses grupos.

O desenho institucional de um conselho, segundo Carvalho (2019), possibilita que cidadãos possam contribuir com o desenvolvimento do turismo local, à medida

que os inserem nos processos internos. Neste sentido, os grupos de trabalho são formados por membros do conselho, sendo possível convidar especialistas da área para contribuir com pesquisas e estudos.

Verificou-se ainda que os membros do COMTUR São Luís deliberaram sobre os problemas diretos e indiretos ao turismo, bem como os que consideram prioritários, conforme exposto pelos entrevistados (Quadro 18).

QUADRO 18 - Problemas relacionados ao turismo de São Luís

Entrevistados	Problemas
Entrevistado 1	“A falta de infraestrutura adequada, a necessidade de estratégias de marketing mais eficazes e a gestão de eventos turísticos. Os problemas relacionados à segurança e à sustentabilidade também são tópicos recorrentes. Considero prioritário o desenvolvimento de uma infraestrutura turística que suporte o crescimento do setor e estratégias de marketing que promovam a região de forma eficaz”.
Entrevistado 2	“Os problemas mais discutidos no COMTUR incluem: Segurança, Limpeza, Incentivos fiscais, Regulamentação, como o alvará de funcionamento e questões com o corpo de bombeiros”.
Entrevistado 3	“Os problemas mais discutidos no COMTUR incluem a estrutura física da cidade, melhorias na segurança e na infraestrutura do centro histórico. O foco principal tem sido a segurança e a estrutura do centro histórico, que é considerado o maior atrativo turístico, mas que apresenta deficiências significativas”.
Entrevistado 4	“Os problemas frequentemente discutidos incluem infraestrutura, segurança e limpeza pública. A falta de infraestrutura adequada e a necessidade de melhorias na limpeza pública são questões prioritárias, pois afetam diretamente a experiência dos turistas e a imagem da cidade. A segurança também é uma preocupação constante, pois impacta a atração e retenção de visitantes”.
Entrevistado 5	“Os problemas discutidos no COMTUR incluem questões pontuais e emergenciais, como infraestrutura do aeroporto, segurança, e a falta de formalização de serviços turísticos. As prioridades para o turismo envolvem a resolução de problemas estruturais como a qualidade do serviço, segurança, e a melhoria da infraestrutura turística, que frequentemente são abordados de maneira reativa”.
Entrevistado 6	“Os problemas mais discutidos incluem segurança, limpeza e dados sobre turismo. Todos esses são prioritários, mas é crucial que as discussões sejam seguidas de ações práticas e implementações efetivas, com a responsabilidade de cada membro do conselho”.

FONTE: Autora (2025)

Em geral, os entrevistados apontaram que os problemas recorrentes possuem as mesmas discussões políticas sobre temas como segurança, limpeza, infraestrutura do centro histórico, incentivos fiscais, redução da conta de luz para a hotelaria, ISS, IPTU e iluminação pública. Nesse sentido, os conselhos se tornam espaços para discussões sobre os problemas públicos e as soluções que tendem a atender as partes interessadas (Pessali; Gomes, 2020).

Contudo, na formulação de políticas, as decisões são uma escolha sob restrição (Goodin; Rein, Moran, 2006), em que um sistema de seleção de alternativas é operado com base nas soluções possíveis. As propostas sugeridas pelo COMTUR

são encaminhadas à SETUR São Luís via documentos oficiais, reuniões e apresentações e incluem planos de ação para melhorar a infraestrutura, campanhas de marketing e programas de capacitação (entrevistado 1) ou sobre melhoria na coleta de lixo e a segurança pública (entrevistado 2).

O acompanhamento das decisões ocorre por meio de reuniões ordinárias e extraordinárias, onde são revisados os relatórios e atualizações sobre o progresso das ações propostas. A maioria dos entrevistados mencionou que o acompanhamento das decisões é uma lacuna que deve ser preenchida pelo COMTUR, pois não há um processo formal para verificar se as recomendações foram implementadas, o que limita a implementação das soluções discutidas e as transformam em situações pontuais, já que as causas não são tratadas. Assim, há um consenso de que o processo carece de estrutura formal para monitorar a implementação das recomendações, no que se associa à ausência de continuidade das reuniões, que devido ao espaçamento entre elas, compromete o acompanhamento e monitoramento, tornando as pautas desconexas, sem deliberações de uma reunião a outra.

Levando em consideração as contribuições de Pessali e Gomes (2020) sobre a capacidade dos conselhos em produzir atributos, as ações do conselho estudado em garantir produção de bens democráticos como inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência impactam nas resoluções dos problemas, pois não fornecem igualdade política, os participantes têm pouca influência nos processos decisórios e a própria organização não oferece compreensão a respeito das questões técnicas.

Contudo, no que tange à transparência das informações, fator este fundamental para construir confiança com a sociedade civil, observa-se que a publicação de atas e resultados das reuniões, bem como a visibilidade dos processos e decisões do conselho estão presentes no site da SETUR São Luís, embora constem apenas o regimento interno e as atas posteriores a 2021. De acordo com Bassani *et al.* (2022), a falta de clareza das informações pode afetar a atuação e presença de conselheiros e sociedade. Assim, seguindo as orientações de Sontag Júnior, Gomes e Pessali (2019), a transparência é uma questão de governança em que se deve publicizar quem toma a decisão, como e o porquê.

Entre os membros mais atuantes do COMTUR, observa-se que o Sebrae e a

Secretaria de Turismo, o primeiro por ter envolvimento com programas de capacitação, empreendedorismo e apoio logístico para o setor turístico, e o segundo por ser o órgão executor da promoção e implementação de políticas públicas e estratégias para o turismo na cidade.

6.1.2 Institucionalização das políticas públicas de turismo de Barreirinhas

Ataíde Junior, Moura e Ataíde (2020) mencionam que o turismo de massa iniciou no município de Barreirinhas e nos povoados próximos com a criação do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), em 1981. Até então o território barreirinhense tinha como atividades econômicas a agricultura, a pesca e o extrativismo vegetal, com destaque para a exportação da castanha de caju para o estado do Ceará (Ataíde Junior; Moura; Ataíde, 2020).

Durante as décadas de 1980 e 1990, Barreirinhas era uma cidade com pouca infraestrutura e acesso dificultado por estradas precárias e falta de transporte regular, mas teve o turismo como base a partir década de 2000, quando a gestão pública estadual e municipal desenvolveram instrumentos políticos de gestão do território turístico local, como o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Estado do Maranhão (Plano Maior), a criação do Sistema Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo (Ataíde Junior; Moura; Ataíde, 2020).

No mesmo período, as ações do Plano Maior mobilizaram projetos específicos para o setor e que levaram a realização de obras na cidade de Barreirinhas para a melhoria na infraestrutura básica e turística, tais como: saneamento básico, reforma da Avenida Beira Rio, a construção da Casa do Turista, Aeroporto e finalização da BR 402 que liga São Luís a Barreirinhas (Ataíde Junior; Moura; Ataíde, 2020). Nascimento e Tretin (2021) enfatizaram que tais ações do Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo (Plano Maior) em consonância com a lógica territorial de gestão do turismo implementada por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), contribuiu para organização do turismo em âmbito municipal e despertou o interesse na iniciativa privada para a abertura de empresas turísticas em Barreirinhas. No governo de Milton Dias (2005-2008), institucionalizou-se pela Lei Municipal n. 524/2005 o plano diretor da cidade de Barreirinhas como instrumento normativo e orientador dos processos de transformação e promoção de desenvolvimento

econômico e do turismo, tornando-se um marco no que tange os aspectos políticos, sociais, físico-ambientais e administrativos relacionados ao turismo da localidade (Barreirinhas, 2005). Nesse sentido, a partir dos art. 114 e 115, da mesma norma, foi criada a Comissão de Desenvolvimento Econômico e do Turismo, regulamentada por lei específica, e com o objetivo de gerenciar, coordenar e sistematizar a política de aceleração econômica do Município. Sinaliza-se ainda neste mandato municipal a criação do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), e do Fundo Municipal de turismo (FUMTUR) pela Lei Municipal n. 565 de 1º de janeiro de 2007 (Barreirinhas, 2007).

Embora se caminhasse para o destaque turístico em nível regional e nacional e a organização municipal para a gestão do turismo sob os moldes da Política Nacional de Turismo (PNT), observa-se que muito do que foi feito para o desenvolvimento do turismo local veio de motivações externas, onde o poder público não assumiu o papel de liderança em definitivo (Nascimento; Trentin, 2021).

Em 2012, na gestão de Alberico Figueiredo (2009-2012) foi proposto a estrutura organizacional da prefeitura de Barreirinhas, na qual sancionou-se pela Lei Municipal n. 655 de 21 de junho de 2012 a criação da Secretaria Municipal de Turismo – SEMTUR (Barreirinhas, 2012). Dentre as atribuições estavam o planejamento, coordenação, programação e avaliação das políticas de Turismo, promoção de parcerias e bem como a fiscalização e cumprimento da legislação referente à área turística. A partir da referida lei (655/2012), novos instrumentos normativos surgiram e auxiliaram no processo de reorganização do turismo, sendo o primeiro passo foi a reativação do Conselho e Fundo.

É importante destacar que o COMTUR e FUMTUR foram criados em 2007, mas ficaram inoperantes por mais de 10 anos. Assim, os instrumentos que legalizaram sua criação foram alvos da reorganização, pois constava apenas em lei (Nascimento; Trentin, 2021). No mandato do prefeito Aurieldes Costa (2013-2016), a Lei Municipal n. 753 de 14 de dezembro de 2016 (Barreirinhas, 2016) alterou a Lei Municipal n. 565 de 1º de janeiro de 2007, propondo a reativação do COMTUR e do FUMTUR. O COMTUR, em conjunto com a Secretaria Municipal de Turismo, teria como objetivo em comum criar condições para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento em bases sustentáveis, de forma a garantir o bem-estar de seus habitantes e turistas e o resguardo do patrimônio natural e histórico-cultural da região

dos Lençóis Maranhenses.

Na gestão do prefeito Alberico Figueiredo (2017-2020) instituiu-se a taxa de turismo (Lei Municipal n. 761/2017) e o voucher digital (Lei Municipal n. 762/2017) (Barreirinhas, 2017a; 2017b). A taxa de turismo corresponde ao tributo cobrado frente a prestação de serviços de turismo, destinado 60% dessa arrecadação para o FUMTUR e sendo um dos itens a compor o sistema de voucher digital. Segundo Nascimento e Trentin (2021), o funcionamento do imposto está relacionado com a criação do voucher digital eletrônico, sendo este sistema uma forma de controle de fluxo de turistas aos atrativos, conforme a capacidade de carga. O voucher digital possibilitou ao município reorganizar o setor turístico e a formalizar grande parte dos serviços, tendo em vista a obrigatoriedade de cadastramento para todos os prestadores de serviços e a emissão da pulseira digital para os visitantes por meio das agências de turismo (Nascimento; Trentin, 2021).

Conforme análise das atas (2017-2019), a SEMTUR, sob a coordenação da secretaria Virleene Leal, teve suas ações direcionadas a implementação do voucher, estruturação formal por meio do cadastramento das empresas turísticas para acesso ao voucher digital, adequação da cobrança de impostos dos serviços turísticos prestados pelos empreendimentos turísticos e entrega do calendário oficial de eventos e formulação do plano de prevenção de acidentes nos atrativos turísticos.

Em 2021, o prefeito Almícar Rocha (2021-2024) estabeleceu por meio da Lei Municipal n. 802 de 20 de novembro de 2021 o sistema de gestão de ordenamento turístico, sendo este composto por um conjunto de ações voltadas ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico (Barreirinhas, 2021). Assim, o objetivo com esse instrumento era:

[...] acompanhar, monitorar, analisar e gerir o efetivo fluxo de visitantes nacionais e internacionais nos atrativos naturais e demais atividades turísticas, garantindo a sustentabilidade ambiental e socioeconômica do turismo, a segurança do visitante e a organização dos diversos segmentos da cadeia produtiva do turismo (Barreirinhas, 2021, s.p.).

O sistema de gestão de ordenamento turístico padroniza o bilhete de visitação turística, tornando-o obrigatório nos atrativos públicos e locais de visitação, cuja competência da expedição é pelas agências de exclusiva responsabilidade das agências de viagem e turismo locais, cadastradas e credenciadas na Secretaria

Municipal de Turismo. O seu acesso se dá mediante requisição das agências de viagem e turismo, após deliberação favorável do COMTUR (Barreirinhas, 2021a).

Como forma de viabilizar as estratégias de ações nos instrumentos de governo e gestão, bem como aperfeiçoar o funcionamento integrado de diversas áreas, o então prefeito Almícar Rocha estabeleceu pela Lei Municipal n. 813 de 28 de dezembro de 2021 uma nova estrutura organizacional da prefeitura de Barreirinhas e reestruturou a SEMTUR, transformando-a uma coordenação atrelada à Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SEMTURDE) (Barreirinhas, 2021b). Nesse sentido, o órgão municipal passa a desenvolver atividades voltadas para captação de recursos, geração do trabalho, emprego e renda, fomento ao empreendedorismo e economia solidária. Durante o governo do prefeito Almícar Rocha (2021-2024), passaram cinco secretários de turismo pela organização.

Assim, sintetiza-se, por governo, as principais iniciativas municipais da política de turismo e instrumentos criados ao longo dos anos que ordenaram a política de turismo em Barreirinhas, com base na análise realizada nas atas e documentos (quadro 19):

QUADRO 19 - Iniciativas e instrumentos da política pública de turismo em Barreirinhas

Governo	Iniciativas e instrumentos
Milton Dias (2005-2008)	Plano diretor e a criação da Comissão de Desenvolvimento Econômico e do Turismo (Lei Municipal n. 524/2005) Criação do Conselho Municipal de Turismo e do Fundo Municipal de turismo (Lei Municipal n. 565/2007).
Albérico Figueiredo (2009-2012)	Criação da Secretaria Municipal de Turismo (Lei Municipal n. 655/2012).
Aurieldes da Costa (2013-2016)	Proposta a reativação do COMTUR e do FUMTUR (Lei Municipal n.753/2016).
Albérico Figueiredo (2017-2020)	Taxa de turismo (Lei Municipal n. 761/2017) e o voucher digital (Lei Municipal n. 762/2017). Entrega do calendário oficial de eventos e formulação do plano de prevenção de acidentes nos atrativos turísticos.
Almícar Rocha (2021-2024)	Sistema de gestão de ordenamento turístico (Lei Municipal n. 802/2021) Reestruturação da SEMTUR, transformando-a em Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico – SEMTURDE (Lei Municipal n. 813/2021).

FONTE: Autora (2025)

Diante do exposto, a implantação do COMTUR e do FUMTUR desencadeou condições estruturais para que a atividade turística se desenvolvesse enquanto política pública na região. O envolvimento do poder público na cadeia produtiva do setor se torna visível quando é implementada uma série de ações, projetos e projetos iniciadas com o voucher digital turístico. Sendo comandado pela coordenação de

turismo a partir de maio de 2018.

Portanto, a institucionalização das políticas públicas de turismo em Barreirinhas caracteriza-se por iniciativas como a criação do Plano Diretor, do Conselho e Fundo Municipal de Turismo (COMTUR e FUMTUR), e a Secretaria Municipal de Turismo (SEMTUR). A partir de 2017, destacaram-se o estabelecimento da taxa de turismo e do voucher digital, que formalizaram o setor e organizaram o fluxo turístico. Em 2021, a gestão avançou com o Sistema de Gestão de Ordenamento Turístico e a reestruturação da SEMTUR em Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SEMTURDE), incorporando o desenvolvimento econômico. Tais medidas fortaleceram o turismo como política pública, articulando sustentabilidade e organização administrativa.

6.1.2.1 O conselho municipal de turismo de Barreirinhas

O conselho de turismo de Barreirinhas foi ativado pelo instrumento Lei Municipal nº 753/2016, de 14 de dezembro de 2016, passando a ter como objetivo principal a formulação e implementação da Política Municipal de Turismo, em conjunto com a coordenação de turismo, visando propiciar

[...] condições para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento, em bases sustentáveis, da atividade turística no Município de Barreirinhas, de forma a garantir o bem-estar de seus habitantes e turistas e o resguardo do patrimônio natural e histórico-cultural da região dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas, 2016, p.1).

De acordo com o regimento interno, dentre as atribuições do COMTUR Barreirinhas está o de estabelecer critérios e prioridades para o apoio aos projetos a serem executados com recursos do FUMTUR, em conformidade com a Política Municipal de Turismo com o Plano de Turismo e com as normas de proteção do patrimônio natural e cultural de âmbito municipal, estadual e federal. Contudo, observa-se a partir da análise documental que tanto a Política quanto o Plano não foram executados.

Os recursos do fundo, segundo o regimento interno, são regidos pela Prefeito Municipal, sendo a sua movimentação financeira realizada em conjunto com o Secretário da pasta da Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SEMTURDE) e submetido à aprovação da plenária do COMTUR. Cabe

a Secretaria Municipal de Turismo elaborar o relatório financeiro anual e de atividades do FUMTUR. Nesse sentido, o FUMTUR capta recursos financeiros públicos ou privados e destina a ações de estímulo ao turismo sustentável no Município, de forma a garantir o desenvolvimento socioeconômico, a conservação do patrimônio ambiental e cultural do município com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da região (Barreirinhas, 2016). Sendo um dos grandes dilemas nas pautas do COMTUR Barreirinhas, entende-se a sua importância em ser gerido, pois conforme destaca Silva, Gomes e Pessali (2021, p. 43) “a ausência de fundo, ou a sua inatividade, pode indicar que muitas decisões do colegiado não são concretizadas”.

O Fundo tem suas receitas provenientes de cessão de espaços públicos municipais, para eventos de cunho turístico e de negócios, de rendas provenientes da cobrança de ingressos e receitas, de dotações orçamentárias, consignadas no Orçamento do Município, doações de pessoas físicas e jurídicas, de organismos governamentais e não governamentais, nacionais ou estrangeiras, de contribuições de qualquer natureza, desde que tenha vínculos com atividades relacionadas ao turismo, de convênios destinados ao fomento de atividades relacionadas ao turismo, 50% das receitas constituídas pela arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre os serviços/atividades turísticos disponibilizados pelo sistema Voucher Digital e 100% das multas impostas pelo Poder Público Municipal por infração (Barreirinhas, 2016).

Quanto à composição do COMTUR Barreirinhas, foi estipulado tanto no regimento interno quanto na Lei Municipal n. 753/2016 (Barreirinhas, 2016) a presença de 15 membros titulares e seus respectivos suplentes, indicados e eleitos para o mandato de dois anos. A composição do COMTUR é formada por cinco representantes do setor público e dez representantes da sociedade civil, conforme exposto no quadro 20.

QUADRO 20 - Composição dos mandatos 2013/2015, 2017-2019, 2019-2021 e 2021/20 de Barreirinhas

Membros Conselho		2013 - 2015	2017 - 2019	2019 - 2021	2021 - 2023
Sociedade civil	Administração do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (ICMBIO)	X	X	X	X
	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) - Unidade Regional Lençóis/Munin	X	X	X	X
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA, Campus Barreirinhas	X	X	X	X
	Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Hoteleiro Motéis, Pousadas, Restaurantes, Bares e em Turismo e Hospitalidade de Barreirinhas e Região dos Lençóis Maranhenses (SINTRAHTUR-MA),	X	X	X	X
	Agências de turismo	X	X	X	X
	Restaurantes, bares, lanchonetes e similares	X	X	X	X
	Associação ou Cooperativa dos Guias de Turismo, Condutores de Visitantes e Monitores Ambientais	X	X	X	X
	Associação ou Cooperativa do setor de transporte turístico terrestre, náutico, aéreo, legitimamente eleito pelas associações e cooperativas	X	X	X	X
	Associação ou Cooperativa da Produção Associada ao Turismo	X	X	X	X
	Setor Público	Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SEMTURDE)	X	X	X
Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA		X	X	X	X
Secretaria Municipal de Cultura – SECULT		X	X	X	X
Secretaria Municipal de Finanças – SEMFIN		X	X	X	X
Câmara de Vereadores		X	X	X	X

FONTE: Autora (2025)

Ressalta-se, portanto, que a composição deste conselho prevista no regimento interno não apresenta paridade entre gestão pública e sociedade civil, sendo a maioria composta pela sociedade civil de diferentes segmentos. Assim, os representantes da sociedade civil com seus respectivos suplentes são eleitos inicialmente pelos segmentos turísticos que representam para então se candidatar a conselheiros no COMTUR de Barreirinhas. Além disso, a partir do acompanhamento das reuniões e das informações coletadas nas atas, reiterando a dificuldade em obter os documentos anteriores a 2017, detectou-se que as organizações foram sempre as mesmas, mudando apenas seus representantes e a maioria não possui representação sindical, como apresentado no conselho de São Luís.

Portanto, faz-se necessário inserir nos debates mais organizações que possam contribuir com a temática, em especial aqueles que são atingidos diretamente com os impactos da atividade turística, como sindicatos e associações, conforme orientações

de Pires (2019). É papel do COMTUR fazer a inclusão desses sujeitos para que as ações de fortalecimento e desenvolvimento do turismo em nível municipal aconteçam (Santos; Pereira, 2020).

Quanto aos mecanismos de participação, conforme o regimento interno, as eleições acontecem a cada dois anos, sendo permitido a recondução de mandato. Os titulares e suplentes da sociedade civil são escolhidos em plenária durante a votação, enquanto cabe ao prefeito a indicação dos membros da gestão pública. A presidência é exercida no primeiro ano mandato pelo(a) Secretário(a) Municipal de Turismo e a vice-presidência é ocupada por um dos membros titulares escolhido por meio de votação. Automaticamente, no segundo mandato as ocupações são invertidas, onde o vice assume a presidência e o secretário de turismo a vice-presidência.

As reuniões acontecem a cada 30 dias, ou extraordinariamente, por convocação de seu presidente, ou em decorrência de requerimento de um terço dos seus conselheiros, podendo ter duração máxima de três horas e sua convocação com no mínimo sete dias de antecedência para as reuniões ordinárias e mínimo de três dias para extraordinárias. Observa-se a partir das ocorrências das atas, que o COMTUR Barreirinhas preza pela continuidade das reuniões, totalizando 30 atas, uma média de sete reuniões por ano.

No regimento interno, tem-se a criação de Comissões Técnicas, de caráter permanente ou temporário, compostas por conselheiros titulares para subsidiar o debate do Plenário. As funções das comissões temáticas são de preparar discussões temáticas para apreciação e deliberação do Conselho, aproximar organizações promotoras de estudos e elaborar relatório conclusivo ao plenário do COMTUR Barreirinhas. Contudo, analisando as atas disponíveis, tais comissões temáticas não se apresentaram constituídas em nenhuma dos mandatos.

Verificou-se ainda que os problemas que permeiam as reuniões englobam temas sobre implementação do voucher, construções irregulares próximas à área de proteção do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, cobrança de impostos, infraestrutura, trânsito desordenado, segurança turística, além da prestação de contas do FUMTUR. No quadro 21, expõe os problemas que os entrevistados consideram como prioritários e relacionados ao turismo de Barreirinhas:

QUADRO 21- Problemas relacionados ao turismo de Barreirinhas Luís

Entrevistados	Problemas
Entrevistado 1	Infraestrutura, limpeza urbana e uso do Fundo Municipal de Turismo
Entrevistado 2	Ordenamento do turismo e infraestrutura urbana
Entrevistado 3	Os principais problemas discutidos são trânsito, poluição sonora, acessibilidade das estradas do Parque Nacional e infraestrutura turística. Prioriza melhorias no trânsito e nas estradas.
Entrevistado 4	Falta de segurança nos passeios, Infraestrutura deficiente (ex.: estradas, sinalização), Treinamento e qualificação da mão de obra. Priorizaria melhorias na infraestrutura turística e capacitação de profissionais
Entrevistado 5	Os problemas mais discutidos incluem infraestrutura urbana, trânsito e falta de qualificação no setor turístico. Considera a infraestrutura e a qualidade dos serviços prioritários para o turismo.
Entrevistado 6	Infraestrutura é o problema mais discutido e prioritário.
Entrevistado 7	Os temas mais discutidos giram em torno do Fundo Municipal de Turismo e da regulamentação de agências de viagem. Enfatiza a necessidade de ordenamento e fiscalização para garantir boas práticas.

FONTE: Autora (2025)

Nesse sentido, os problemas destacados inferem ao setor público desafios estruturais e de gestão que afetam diretamente a qualidade dos serviços, a experiência dos visitantes e o desenvolvimento sustentável no município. Por entender que os problemas constituem uma doença e a política pública uma forma de tratá-la (Secchi, 2021), os conselheiros se unem em defesa de seus interesses para deliberar soluções passíveis para que o turismo se desenvolva. Nesse sentido, a infraestrutura deficiente, a falta de ordenamento, a poluição sonora, trânsito desordenado, inacessibilidade dos espaços e má qualificação da mão de obra comprometem toda a dinâmica produtiva do turismo.

Kingdon (2006) reforça que a ligação entre problemas, propostas e políticas estão concatenadas, as chances de se tornarem prioritários aumentam. Assim, os conselheiros fazem deliberações, pareceres e recomendações e encaminham ao setor público, onde são acompanhadas para garantir que as obras e melhorias sejam realizadas. É importante destacar que a maioria dos entrevistados enfatizou que as deliberações não retornam, pois faltam monitoramento e fiscalização do COMTUR Barreirinhas. Outros consideram que as deliberações acontecem em meio a lentidão, e em certos momentos, refletem aspectos individualistas e oportunistas, o que levam as decisões a serem postergadas.

Vale ressaltar que as decisões e encaminhamentos acontecem em plenária, conforme acompanhamento das reuniões, em que os representantes das organizações decidem instantaneamente sem consultar seus pares. A esse respeito,

Pessali e Gomes (2020) destacam que a produção de bens democráticos como inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência devem ser contemplados no processo decisório. Assim, associa-se a capacidade decisória dos seus membros é individualizada pela racionalidade limitada de compreender que estão representando um coletivo fora do COMTUR e que as deliberações devem ser levadas para dentro das organizações que representam, antes de serem aprovadas. Além disso, observa-se que essas decisões revelam que o desenho institucional do conselho pesquisado impossibilita que os conselheiros se manifestem expressando suas demandas, bem como limitam que estes indivíduos influenciem o processo decisório.

Outro ponto a salientar, refere-se à transparência externa. Observou-se o COMTUR não publica suas atas ou disponibiliza para a comunidade. A prefeitura possui um site oficial, no qual a Coordenação de Turismo de Barreirinhas possui um espaço que pode ser utilizado para fazer essas divulgações. Além disso, fisicamente, estas atas encontram-se disponíveis em parcialidade, limitando o acesso das informações.

Quanto representatividade vinculada, que reflete a representação das categorias sociais ou profissionais, feitas por meio de seus representantes eleitos ou indicados (Mata; Emmendoerfer, 2017), observa-se que os respondentes apontaram como membros mais atuantes no COMTUR Barreirinhas o setor privado, principalmente o segmento de agências de viagens, que impulsiona a economia local. Infere-se também a responsabilidade que essas organizações possuem a partir do instrumento do sistema de gestão de ordenamento turístico, que atribui as agências de turismo a expedição do voucher digital.

Portanto, este capítulo cumpriu a sua função em descrever o contexto das políticas públicas de turismo de São Luís e Barreirinhas e de seus respectivos conselhos municipais, apresentando tanto a criação como implementação das políticas públicas de turismo e as institucionalidades dos conselhos municipais de turismo de São Luís e Barreirinhas. Entende-se a importância dessa discussão, que articula as dimensões políticas, institucionalismo e conselhos de turismo para se desenvolver as seções posteriores sobre a formação de coalizões de defesa nas políticas de turismo, com foco na atuação dos conselhos municipais de turismo.

7 COALIZÕES DE DEFESA E SUAS INFLUÊNCIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DE SÃO LUÍS E BARREIRINHAS

Neste capítulo será tratado, a partir do modelo de coalizões de defesa (ACF), a formação de coalizões de defesa nos conselhos municipais de São Luís e Barreirinhas e suas influências sobre as mudanças nas políticas públicas de turismo. Considera-se que o ACF analisa o processo das políticas públicas em subsistemas, buscando compreender como os atores políticos se comportam e traduzem suas crenças para além de seus interesses materiais (Cairney, 2015).

Levando em conta a adoção da quarta revisão do ACF, desenvolvida por Jenkins-Smith *et al.* (2018), no quarto capítulo, reúne-se as informações sobre o subsistema da política pública de turismo, a atuação dos atores públicos e privados, membros dos conselhos municipais de turismo e o sistema de crenças. Em seguida, descreve-se as mudanças políticas ocorridas entre 2013 e 2023, sob a perspectiva de que sofreram influências de eventos internos e externos aos conselhos pesquisados.

7.1 SUBSISTEMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E A FORMAÇÃO DE COALIZÕES EM CONSELHOS DE TURISMO DE SÃO LUÍS

Para Carrijo (2019, p. 27), o subsistema “demarca o raio de atuação, de modo integrado ou não, dos atores de determinada política pública”, ou seja, esse raio é delimitado pela dimensão substantiva e geográfica das organizações que delimitam a interação entre os atores.

O **subsistema** do turismo é delineado pela Política Nacional do Turismo (PNT), suas organizações e atores envolvidos. A PNT corresponde a um conjunto de diretrizes, princípios e ações estratégicas adotadas pelo governo para fomentar, organizar e regular as atividades relacionadas ao turismo no país, sendo uma delas o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). O PRT é uma extensão prática da PNT, expandindo seus princípios para o nível regional e municipal por meio de uma governança participativa e descentralizada na gestão do turismo (Brasil, 2018; 2021).

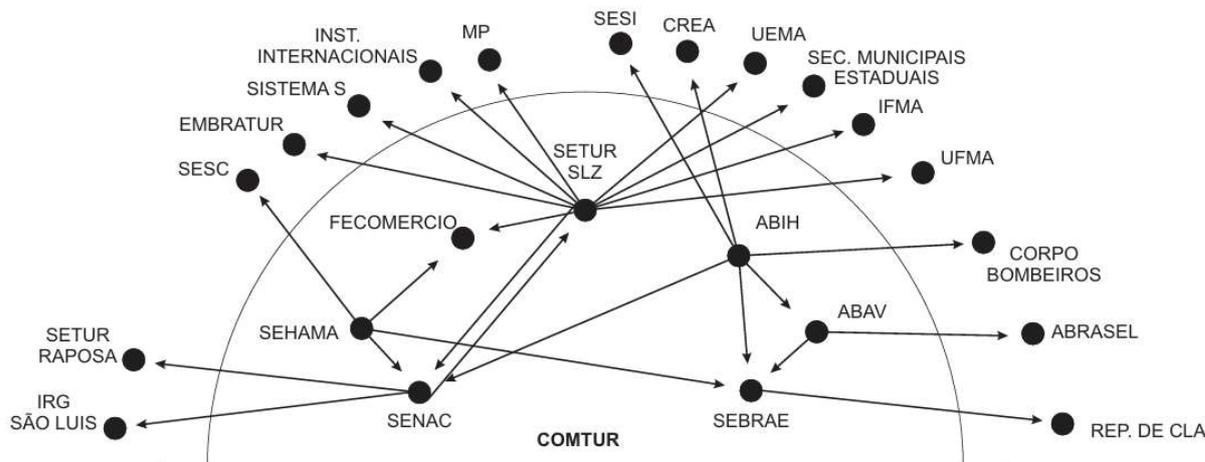
Entende-se que a criação dos Conselhos de Turismo está diretamente relacionada à Política Nacional de Turismo (PNT) e ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT), pois ambos reconhecem a importância do papel desenvolvido por

esta instância de articulação, planejamento e execução de políticas e ações no setor turístico (Brasil, 2018; 2021). No caso do conselho municipal de turismo de São Luís, um espaço onde o subsistema específico do turismo funciona, a sua atuação perpassa pelo nível local, promovendo ações específicas para o município e articulando sua participação no contexto regional e nacional, conforme o foco turístico que possui de turismo de sol e praia e turismo cultural. Nesses espaços acontecem a interação de diversos atores, sendo estes classificados em agentes governamentais e não-governamentais. Gomes (2015, p. 86) reforça que a “definição de quem são estes agentes pode ter como ponto de partida a identificação daqueles que compõem o conselho municipal de turismo”. No caso da atuação do COMTUR São Luís, o entrevistado São Luís 1 ressalta que

O COMTUR tem um papel crucial na formulação das políticas públicas de turismo, contribuindo para a melhoria de infraestrutura e organização de eventos na cidade. O conselho consegue reunir entidades dos setores público e privado, traçar metas e solucionar problemas como o manejo de lixo. A atuação do COMTUR é importante para alinhar as políticas de turismo e impulsionar a cidade como um destino turístico.

Nesse sentido, a partir das entrevistas, observa-se que o subsistema da política pública de turismo que perpassa pelo COMTUR de São Luís é composto por um **campo de atuação** de diversos atores políticos e incluem agentes governamentais e não governamentais, sociedade civil e gestão pública, integrados e não integrados num determinado tema político, mas que se agrupam em torno de ideias comuns que defendem, neste caso o desenvolvimento do turismo local. Na figura 15, apresenta-se as interações estabelecidas entre os membros do COMTUR São Luís e com setores de outras áreas.

FIGURA 15 - Interação do COMTUR São Luís



FONTE: Autora (2025)

Destaca-se na figura acima que dentro do semicírculo representa os membros do COMTUR São Luís, e fora, são as organizações externas ao conselho, ligadas direta e indiretamente à atividade turística. As interações apresentadas emergiram das entrevistas, em que foram observadas as parcerias realizadas e os agentes que os entrevistados consideravam mais atuantes no conselho.

Entende-se que o subsistema de política de turismo é **interligado** internamente pelos conselheiros e externamente entre eles e demais organizações. O Sindicato Empresarial de Hospedagem e Alimentação do Maranhão - SEHAMA é a organização que mais se conecta internamente em busca parcerias e articulações políticas, sendo estas conexões estabelecidas com a Fecomércio, SESC, Senac e SEBRAE. A Setur São Luís é a que mais se relaciona com subsistemas de políticas públicas externos ao COMTUR São Luís, colaborando com organizações públicas e privadas como a Embratur¹¹, Sebrae, Fecomércio, Senac e associações internacionais como a OIGLTA (Associação Internacional de Turismo LGBTQIA+). Além disso, mantêm relações com o Sistema S (SENAI, SESI e IEL), organizações de Ensino (UFMA, UEMA e IFMA), Ministério Público e secretarias municipais e estaduais de turismo. Essas conexões são estabelecidas por meio de cooperações técnicas e parcerias que permitem a implementação de diversas ações e iniciativas no setor, o que se conclui ao seu poder

¹¹ A informação se ratifica a partir da reportagem extraída do site da Embratur em parceria com a SETUR São para a promoção do destino turístico. Disponível em: <https://embratur.com.br/2021/04/27/presidente-da-embratur-e-secretario-de-turismo-de-sao-luis-ma-reunem-se-pela-promocao-turistica-do-destino/>. Acesso em: 03 fev. 2025.

de execução das ações públicas e por ter um corpo técnico composto por profissionais especialistas na área.

Os entrevistados relataram que as coalizões se fortalecem pelas parcerias formadas, como a ABIH que interage internamente com o Sebrae, Senac, Fecomércio e SETUR São Luís em busca de benefícios como acesso a eventos e feiras, apoio em qualificação e treinamento, e colaboração em campanhas de divulgação. A ABAV também faz parcerias significativas com o Sebrae, ABIH e ABRASEL em prol de suporte em eventos, promoção conjunta do destino turístico e colaborações em projetos de infraestrutura e capacitação. Senac, por sua vez, tem realizado parcerias com representantes de conselhos e sindicatos, além de alguns secretários municipais e estaduais a fim de fortalecer a presença da organização e contribuindo para a formação profissional no setor de turismo. O SEBRAE fortalece suas parcerias com os membros da organização de outras regionais, representações de classe e organizações culturais, no intuito de obter oportunidades de networking, maior visibilidade para suas iniciativas e facilidades de implementação de projetos conjuntos que beneficiam o turismo na região.

Embora se verifique um certo consenso entre os interesses dos membros do COMTUR São Luís, que os une em torno de ideias comuns que defendem, o subsistema da política de turismo ao qual pertencem proporciona frequentemente autoridade e poder às organizações e seus representantes. Nas atas dos mandatos de 2019-2021 e 2021-2023, destacam-se como **atores principais** o SEBRAE e a Setur São Luís. O SEBRAE, pertencente a sociedade civil, apresenta-se como o mais influente pela posição que ocupa na presidência, bem como pelo seu prestígio em nível nacional. A Setur São Luís também está entre os mais influentes, por ser o órgão público executor das políticas públicas de turismo local. Assim, sobressaem-se essas duas organizações por terem maior abrangência em relação às demais e por serem responsáveis por articular ações que endossam a aproximação de atores provenientes de diversas organizações, sob um interesse em comum: o desenvolvimento do turismo local.

Esses sujeitos atuantes estabelecem redes de interação e utilizam **estratégias, recursos e instrumentos** para persuadir e barganhar seus interesses, consoante ressaltam Capella e Brasil (2015). Nesse sentido, a presença de atores especialistas, mediadores e negociadores é fundamental nesse processo de negociação, tendo em

foco a capacidade (de poder e de conhecimento) que possuem em gerar diferentes coalizões e compromissos entre os membros (Leite; Gomes, 2022). Destaca-se, consoante às entrevistas, que no COMTUR São Luís esses mediadores são representados pelas organizações mais influentes, como o SEBRAE e Setur São Luís. Ambas as organizações aumentam a densidade dos laços com os demais membros e alinham os interesses para prospectarem mais ganhos que perdas. Segundo Schabbach e Rosa (2021), os mediadores detêm de recursos, habilidades de negociação e liderança e agem a fim de estabelecer acordos, compromissos e soluções entre os envolvidos.

Jenkins-Smith *et al.* (2018) enfatizam que os atores integrados em organizações públicas e privadas e que se interessam ativamente por uma determinada área da política, tendem a influenciar o desenvolvimento político em uma área política por meio das conexões que seus estabelecidas seja pelos interesses ou conflitos existentes. Dessa forma, as conexões dentro do COMTUR São Luís acontecem múltiplos fatores: promover missões, participar de feiras e formar e capacitar profissionais do setor, ampliar os serviços da cadeia de hospedagem, parceiros, restaurantes e eventos, estabelecer cooperações técnicas, associações e parcerias que permitem a implementação de diversas ações e iniciativas públicas no setor. Os recursos que dispõem variam conforme as estratégias desenvolvidas para atingir seus interesses. No quadro 22, apresenta-se os recursos que dispõem e as estratégias de negociação utilizadas pelos conselheiros, conforme entrevistas.

QUADRO 22 - Recursos e estratégias de negociação dos conselheiros do COMTUR São Luís

Recursos	Negociação
Financiamento para projetos específicos, expertise técnica e a posição estratégica que ocupamos no COMTUR.	A negociação com os pares é feita de forma colaborativa, buscando alinhar interesses e criar soluções que beneficiem todos os envolvidos, sempre com base em dados e evidências para sustentar as propostas.
Recursos financeiros	São negociados em reuniões e discussões colaborativas para alinhar interesses e buscar soluções que beneficiem a todos.
Oferta de serviços como cursos e oficinas; espaço físico para reuniões do COMTUR São Luís	A negociação com os pares é feita através do contato regular e da identificação das necessidades das organizações participantes.
Na forma de conhecimento e experiência prática, oferecendo insights valiosos.	A negociação com os pares é baseada na troca de informações e na colaboração para encontrar soluções que beneficiem a todos. Procuramos apoiar e contribuir para as discussões com base em nossa experiência no campo e nas demandas reais enfrentadas pelo setor.

A organização dispõe de recursos de articulação e influência.	Embora os recursos financeiros sejam limitados, a organização utiliza sua posição para colaborar em projetos e ações administrativas. A estratégia inclui trabalhar em parceria com outras entidades e utilizar a persuasão e a liderança para promover e defender interesses no COMTUR São Luís. A negociação com pares envolve colaboração e busca por suporte em projetos e eventos.
Os recursos não têm um impacto direto significativo sobre os interesses do conselho.	A estratégia é mais voltada para a colaboração com parceiros como o Sebrae e o Senac, que ajudam com ações promocionais e capacitação. A negociação com os pares se dá principalmente através da colaboração e da articulação conjunta em projetos e iniciativas.

FONTE: Autora (2025)

A relação entre os recursos e as estratégias descritas no quadro 22 evidencia um padrão de coordenação e dependência nas negociações que favorece a cooperação política e a troca de informações técnicas entre os conselheiros. Os recursos disponíveis variam desde financiamento e expertise técnica até oferta de serviços e capacidade de articulação, sendo utilizados estrategicamente para alinhar interesses e construir soluções conjuntas. Nesse sentido, a coordenação ocorre por meio de negociações colaborativas, em que os conselheiros buscam integrar suas capacidades financeiras e técnicas para fortalecer as ações do conselho, o que gera interdependência entre os membros. Aqueles com maior influência ou expertise apoiam os demais, enquanto os que dispõem de recursos financeiros contribuem para viabilizar projetos. Além disso, a troca de informações técnicas se dá na forma de compartilhamento de conhecimento, o que fortalece a tomada de decisão baseada em evidências. As parcerias (internas e externas) também demonstram suprir lacunas de recursos e ampliar o impacto das ações do COMTUR São Luís nas ações governamentais.

Dito isso, os atores agem coordenadamente a fim de tornar seus posicionamentos predominantes e influenciar as decisões políticas, o que os levam a compartilhar um sistema de crenças específico, que os unem tipo cola (Sabatier; Weible, 2007). Vaz (2007) enfatiza que devido a racionalidade limitada dos indivíduos, o **sistema de crenças** serve como subsídio para que busquem informações em grande variedade de fontes especializadas e estes consigam identificar seus aliados para estruturar uma coalizão vencedora e se coordenam com outros atores para atingir objetivos comuns. Assim, esse sistema de crenças, sobre o mundo e a política, é traduzido para o meio que atuam à medida que os atores políticos buscam aliados com ideias semelhantes para coordenar suas ações em formato de coalizões

(Sabatier; Weible, 2007). Conforme Sabatier (1988), o sistema de crenças é dividido em três camadas: crenças profundas, crenças políticas e crenças secundárias.

As **crenças profundas** consistem em crenças gerais, aquelas instituídas desde a socialização da infância e são mais resistentes as mudanças (Sabatier, 1988). De acordo com os entrevistados, as crenças profundas que prevalecem são: ética e profissionalismo (entrevistados São Luís 2 e 6), honestidade e igualdade de tratamento (entrevistado São Luís 3), a transparência e a integridade nas ações (entrevistado São Luís 1 e 4). Observa-se que tais crenças, acionadas pelos entrevistados, estão relacionadas a critérios básicos de justiça distributiva, em que os benefícios da atividade devem ser compartilhados de forma equitativa entre sociedade civil, setor privado e setor público, a fim de evitar privilégios a determinados segmentos. A ética homem-natureza foi outra crença apresentada pelos conselheiros, que aborda o desenvolvimento econômico sem prejudicar o ecossistema e a qualidade de vida de seus moradores, evidenciando práticas de turismo responsável, em deferência a valorização cultural. Por sua vez, como valor e visão essencial sobre o Estado, refere-se a crença de um agente regulador garantidor do bem-estar social, em que a política de turismo não deve estar dissociada de cumprimentos de regulamentos para que as ações sejam transparentes e direcionem as ações públicas.

As **crenças políticas** conferem o posicionamento dos atores políticos a respeito das políticas públicas (Sabatier, 1988). Foram mencionadas pelos entrevistados as seguintes crenças políticas: integridade e transparência nas ações do conselho (entrevistado São Luís 1), organização e responsabilidade do setor público em atender as demandas do turismo (entrevistado São Luís 2), neutralidade política de atuação dos atores políticos presentes no COMTUR São Luís e bem-estar coletivo da categoria e da comunidade, independente do posicionamento político (entrevistados São Luís 3 e 4), descentralização da política na prática, com base na normativa do turismo (entrevistado São Luís 5) e questões sobre bem-estar e infraestrutura básica que afetam diretamente a experiência turística e a qualidade de vida no município (entrevistado São Luís 6).

Nesse sentido, detecta-se que a postura dos atores envolvidos está relacionada ao tema do turismo enquanto política pública, traduzidas tanto pelo seu teor normativo quanto empírico, que vão desde a prioridades de valor e opiniões sobre o bem-estar coletivo e posicionamento político tratados nas normas e regulamentos, até as causas

básicas e gravidade dos problemas como segurança, infraestrutura, qualidade de vida. Além disso, observa-se um componente importante no que diz respeito a adequada distribuição de autoridade entre a gestão pública e sociedade civil, tendo em vista a necessidade da neutralidade política nas decisões, bem como a integridade e transparência das ações dos conselheiros. Diante do exposto, a concordância das crenças políticas torna-se o aglutinador principal dos membros dos conselhos por postular ideias centrais relacionadas ao turismo.

É importante enfatizar que as crenças políticas são estáveis por um período, cujas mudanças ocorrem em função do aprendizado orientado para a política. Segundo Malmborg e Strachan (2023) é por meio da aprendizagem que os atores políticos conseguem compreender a política, seus problemas e utilizar suas estratégias. Nesse sentido, observa-se que essa aprendizagem é recorrente principalmente nas mudanças de governo municipais e estaduais, conforme presentes nas atas das primeiras reuniões de cada mandato do COMTUR São Luís. A exemplo, conforme previsto no regimento interno, são estabelecidos direcionamentos para ações como a formação de comissões temáticas (para acompanhar a execução das políticas e avaliar seus impactos), mas foram colocados em prática apenas no mandato de mandato do COMTUR São Luís de 2021-2023. Assim, com a mudança no governo municipal, novos atores políticos entraram em cena e trouxeram uma abordagem diferente, mais bem informada ou mais disposta a adotar práticas mais eficazes de monitoramento e avaliação. Entende-se que esse aprendizado é o que permite aos novos membros do governo compreenderem melhor o funcionamento das políticas e os desafios que elas enfrentam.

As **crenças secundárias**, conforme destaca Sabatier (1988), acontecem com mais facilidade, propícias à negociação e acordos. Rosa (2021) enfatiza que as crenças secundárias estão relacionadas a implementação da política, numa escala mais instrumental, de menor destaque e amplitude referentes à seriedade do problema. Nesse sentido, os aspectos instrumentais são entendidos como o componente mais negociável no âmbito do subsistema, onde os atores se tornam mais flexíveis às propostas específicas que atendam ao bem comum e ao desenvolvimento do setor de turismo (entrevistado São Luís 3). Assim, observa-se como crenças secundárias a adaptação acessível de meios de hospedagem: “embora a adaptação possa ser cara e complexa, é possível encontrar soluções gradativas e

realistas que considerem a viabilidade econômica e a necessidade de adequação às leis” (entrevistado São Luís 2). Outros pontos negociáveis são: a criação do fundo municipal de turismo (entrevistado São Luís 1), aspectos relacionados a infraestrutura, segurança e educação sobre turismo, onde há flexibilidade para ajustes e compromissos (entrevistado São Luís 4), a legislação municipal de turismo em trâmite, apesar de lenta, pode ser ajustada e negociada conforme as práticas baseadas em aprendizados anteriores e necessidades atuais (entrevistado São Luís 5) e a qualificação profissional e a capacitação (entrevistado São Luís 6).

Por se tratar de questões técnicas, com recursos disponíveis e espaços como fóruns para debater o tema público, os atores políticos tendem a aprender como a política funciona e adaptar-se conforme as novas informações e eventos (Sabatier; Weibler; McQueen, 2009; Cairney, 2015). Nesse sentido, as crenças secundárias acionadas nos depoimentos dos entrevistados refletem aspectos instrumentais e negociáveis da política de turismo em São Luís, que podem ser ajustados conforme as necessidades e possibilidades do setor, como a oferta de qualificação, mudanças graduais na legislação e adaptações na forma de oferta dos serviços. Assim, entende-se que os atores envolvidos estão dispostos a negociar e adaptar-se de acordo as circunstâncias, visando o bem comum e o desenvolvimento sustentável do turismo local.

Entende-se que diversos atores participam do subsistema, que se unem em virtude da disputa de poder e para aumentar a capacidade de influenciar os tomadores de decisão a partir de determinados conjuntos de crenças e valores (SABATIER, 1988). É importante ressaltar que os entrevistados nem sempre apresentam consensos, demonstrando que existem posições contrárias e alinhadas aos seus interesses. O entrevistado São Luís 2 destaca que o Sebrae e a Secretaria de Turismo estão alinhadas as suas crenças profundas e políticas em virtude de apoiar as iniciativas relacionadas à qualificação e promoção do turismo. Já o entrevistado São Luís 6 revela que todos os atores e organizações que participam do conselho estão alinhados com suas crenças e propostas, como a criação do fundo municipal de turismo e que não houve resistência significativa às propostas da organização no momento.

Portanto, apesar da complexidade das interações em subsistemas de temas altamente conflituosos – como observado no tocante às políticas públicas de turismo

– os entrevistados se agrupam dentro do conselho por tendenciarem a cooperação e não a competição ou conflitos, onde buscam traduzir suas crenças em políticas públicas, mobilizar recursos para barganhar e persuadir seus pares e alinhar seus interesses para influenciar as decisões políticas no âmbito do turismo. Nesse sentido, observa-se que as decisões tomadas no COMTUR alimentam o subsistema da política de turismo local a longo prazo, à medida que também sofrem interferências do meio externo, de momentos de oportunidades na política, levando em consideração as restrições e recursos que os membros possuem para atuarem.

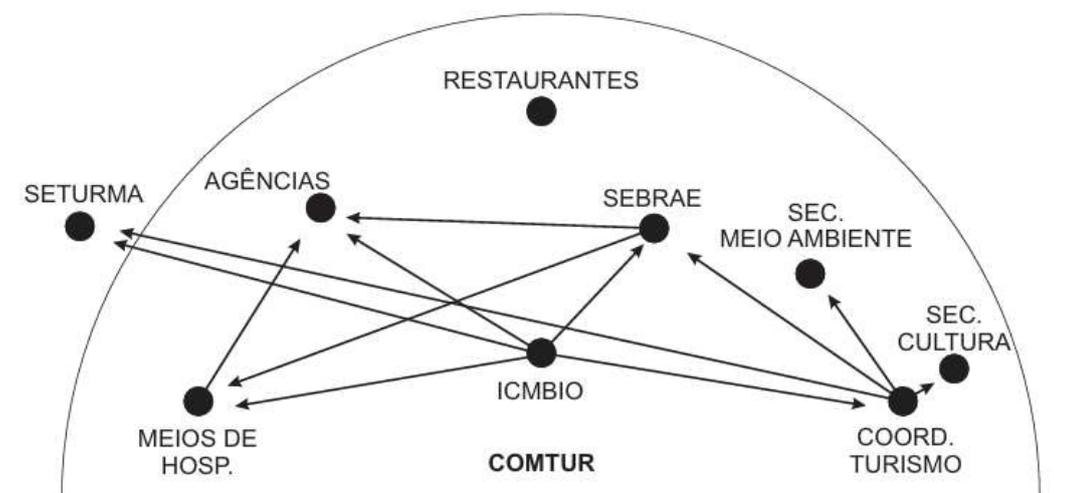
7.2 SUBSISTEMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E A FORMAÇÃO DE COALIZÕES EM CONSELHOS DE TURISMO DE BARREIRINHAS

Levando em consideração as orientações de Jenkins-Smith *et al.* (2018) sobre a necessidade de métodos comparativos para ampliar a aplicação do ACF em ambientes não tradicionais, inclui às discussões do modelo de ACF o COMTUR Barreirinhas, com o propósito de explicar as causas que conduzem as mudanças políticas no município e que são influenciadas por eventos internos e externos ao subsistema. As interações surgiram a partir das entrevistas com os membros do COMTUR Barreirinhas, nas quais foram identificadas as parcerias estabelecidas e os atores considerados mais atuantes no conselho pelos entrevistados.

Nesse sentido, a partir das entrevistas, observa-se que o **campo de atuação** dos atores políticos é constituído por conexões limitadas entre si e com outros setores públicos e privados. Isso, na percepção do entrevistado Barreirinhas 6 é explicado devido à falta de articulação entre os empresários e o setor público e, no caso do setor que representa, pela falta de organização da classe, que reflete na atuação no COMTUR Barreirinhas. Sabatier e Jenkins-Smith (1999) sinalizam que a formação de coalizões em um subsistema, são mais suscetíveis em ambientes maduros, onde o alinhamento entre aliados e concorrentes envolve controvérsias que perduram ao longo de uma década ou mais. Assim, o conselho tem mais de uma década, mas passou por um período de estagnação, retornando as atividades do COMTUR Barreirinhas em 2016, com coalizões de defesa instáveis e conflitos internos entre os membros que refletem problemas estruturais desde a base das organizações.

As interações estabelecidas entre os atores políticos do COMTUR Barreirinhas e com setores de outras áreas acontecem por meio de representações de classe como meios de hospedagem, guias de turismo, restaurantes e similares, e não por representações sindicais, conforme apresentado na figura 16.

FIGURA 16 – Interações do COMTUR Barreirinhas



FONTE: Autora (2025)

Na figura acima, a parte interior do semicírculo representa os membros do COMTUR Barreirinhas, e a parte externa são as organizações externas ao conselho, ligadas direta e indiretamente à atividade turística. As interações apresentadas emergiram das entrevistas, em que foram observadas as parcerias realizadas e aqueles agentes que os entrevistados consideravam mais atuantes no conselho.

Observa-se que o subsistema é **interligado** internamente. As organizações possuem conexões limitadas entre os conselheiros e externamente, sendo somente os órgãos governamentais como a Coordenação de Turismo de Barreirinhas e ICMBIO realizam essas articulações. O ICMBIO é o órgão que mais se conecta internamente, o que pode ser explicado pela atuação que possui na região em defesa ao ecossistema protegido nacionalmente do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. As agências de turismo são as mais acionadas pelos demais atores que compõem o COMTUR Barreirinhas, já que é a organização responsável pelo cadastro de clientes e emissão do bilhete de visitação turística prescritos no sistema

de gestão de ordenamento turístico do município de Barreirinhas (Barreirinhas, 2021). Os meios de hospedagem possuem uma relação intrínseca com as agências de turismo.

É importante ressaltar que a representação dos restaurantes e similares é a única que não apresentou conexões dentro do conselho e com os demais setores, já que seu representante possui pouco tempo de atuação como conselheiro. Além disso, observa-se ser esta organização é a mais estruturada e consolidada com ações próprias do setor, como a oferta de atrações musicais no Beira-Rio (espaço turístico), organizações de eventos que fomentam a gastronomia local e obras pontuais que circulam os principais pontos de concentração dos restaurantes.

Os entrevistados fortalecem as coalizões existentes a partir das parcerias formadas, como o SEBRAE que interage com os segmentos turísticos para realizar capacitações, consultorias e projetos voltados para o fortalecimento do empreendedorismo e melhoria da gestão no setor turístico. Os meios de hospedagem, por sua vez, fazem articulações diretas com as agências de turismo, tendo em vista a competência atribuída à estas para cadastrarem os visitantes e emitir o Bilhete de Visitação Turística nos atrativos naturais existentes.

No que tange à **autoridade e poder**, os entrevistados enfatizaram que o setor privado é o mais atuante no município, pois se mobilizam para cobrar ações da gestão pública acerca de infraestrutura, segurança e a organização do trânsito. Segundo Chaves e Secchi (2021), o poder que o subsistema atribui aos atores políticos proporciona visibilidade as suas ações, legitimando-as perante a gestão pública. Ressalta-se a organização de transporte e setor náutico, membro do COMTUR, que atua diretamente com essas questões, foi considerada pelo entrevistado Barreirinhas 3 como que tem mais reputação devido a sua postura social e envolvimento coletivo. Levando em consideração o acompanhamento das reuniões, observa-se que o representante do setor de transporte e setor náutico é o que mais se contrapõe as deliberações propostas. Ao deter o conhecimento técnico sobre o funcionamento do conselho, o conselheiro representante do transporte e setor náutico confronta a dinâmica que é dada durante a votação. Ele questiona aspectos como a decisão imediata nas deliberações sem levar à base que representam, bem como os votos orquestrados entre os aliados previamente.

No acompanhamento das reuniões do conselho, observou-se ainda o uso de estratégias de articulação para garantir que uma pauta fosse aprovada de imediato em benefício de um segmento, como discursos persuasivos, destacando impactos positivos e minimizando objeções e apoio e concessões em pautas de outros participantes em troca de aprovação da sua proposta. Contudo, percebe-se que tais pautas, por não serem levadas aos pares que a organizações representam, para serem discutidas e analisadas, fragilizam as propostas e, conseqüentemente, não têm influência consistente na política pública de turismo e em outras áreas.

Ainda, nos mandatos de 2017-2019 a 2021-2023, que são presididas alternadamente entre Coordenação de Turismo de Barreirinhas e setor privado, percebeu-se que a organização representante dos guias de turismo conduziu dois mandatos consecutivamente, o que se infere autoridade pelo papel que ocupa no ecossistema turístico. Outra organização que se destacou foi o SEBRAE, que atuou diretamente com parcerias, consultorias entre Ministério do Turismo, Coordenação de Turismo de Barreirinhas e trade turístico na oferta de qualificação profissional e produção de instrumentos pertinentes ao ordenamento turístico local.

Diferentemente de São Luís, os **atores principais** do COMTUR Barreirinhas se concentram na sociedade civil, por sobressaírem devido a sua articulação política construída a partir do Sistema de Gestão do Ordenamento Turístico. Os atores políticos detêm de reputação (guias de turismo), conhecimento técnico (transporte e setor náutico) e recursos financeiros (SEBRAE) voltados para a melhoria da qualidade do turismo local. Além disso, associa-se a atuação desses sujeitos como mediadores, negociadores e especialistas no processo político por minimizar conflitos, esclarecer procedimentos e fortalecer os compromissos entre os membros. Nas entrevistas, destaca-se, por exemplo, o SEBRAE, mesmo não dependendo de aprovação prévia do conselho para implementar suas ações de capacitação e consultoria, compartilha informações com os membros, mantendo um bom relacionamento e alinhando as atividades diretamente com os gestores públicos e outros parceiros envolvidos. A atuação desses atores, segundo Leite e Gomes (2022), possibilita firmar parcerias, mobilizar ações, gerar diferentes coalizões e compromissos entre os membros.

Quanto às **estratégias, recursos e instrumentos**, os atores políticos os utilizam em prol de seus interesses individuais e coletivos, que segundo Chaves (2021), as decisões das autoridades e direcionar o rumo da política pública. Assim, os

atores políticos integrados e não integrados ao COMTUR de Barreirinhas se interessam pela política de turismo e estabelecem conexões para alcançar seus objetivos, por meio de fatores como: promover a economia local (entrevistado Barreirinhas 5), buscar de campo de estágio e formação (entrevistado Barreirinhas 1), ofertar consultorias e capacitações (entrevistado Barreirinhas 2), obter capacitação profissional para a classe que representa (entrevistados Barreirinhas 3), promover o turismo sustentável (entrevistado Barreirinhas 7) e articular as demandas políticas com outros setores (entrevistado Barreirinhas 6).

A respeito dos recursos, os conselheiros, segundo os entrevistados, utilizam conforme as estratégias desenvolvidas para atingir seus interesses. No quadro 23, apresenta-se os recursos que dispõem e as estratégias de negociação utilizadas pelos conselheiros.

QUADRO 23 - Recursos e estratégias de negociação dos conselheiros do COMTUR Barreirinhas

Recursos	Negociação
Recursos de formação e capacitação; conhecimento científico	A negociação ocorre ao propor soluções baseadas na formação técnica e observação normativa
Recursos financeiros; capacitações e consultorias	Realiza capacitações, consultorias e projetos voltados para o fortalecimento do empreendedorismo e melhoria da gestão no setor turístico. Compartilha informações com os membros, mantendo um bom relacionamento com a Secretaria de Turismo. A estratégia principal é comunicar e alinhar atividades diretamente com os gestores públicos e outros parceiros envolvidos
Apoio aos demais membros do COMTUR com a ocupação que possui	A associação depende de recursos externos. Negocia com o SEBRAE e a Secretaria de Turismo, que frequentemente solicitam apoio dos guias.
Espaços físicos; patrocínios	A organização contribui em ações específicas, como patrocínio de alimentos e envio de colaboradores para mutirões. Em troca, espera apoio do COMTUR, principalmente para oferecer cursos de capacitação.
O posicionamento por tempo de atuação no COMTUR; cortesias	Leva demandas do setor de hospedagem. Em troca espera melhorias. As estratégias são muito individualizadas. Cada setor atua na sua esfera.
Recursos financeiros e parcerias	A estratégia é intermediar as demandas advindas do COMTUR com os demais setores públicos competentes. A negociação se dá por meio de parcerias
O prestígio nacional e a posição que ocupa	Negociam com a gestão pública e o trade turístico as formas de ordenamento turístico, conforme previsto em lei.

FONTE: Autora (2025)

Entende-se que os recursos que dispõem e a forma como atores políticos negociam dentro do conselho podem direcionar à colaboração ou à competição, conforme menciona Silva (2021). Confere ao subsistema da política pública de turismo

de Barreirinhas, a partir do acompanhamento das reuniões e dos registros em atas, um ambiente marcado por desconfiança, incertezas e conflitos constantes relacionados principalmente ao Fundo Municipal. De acordo com o entrevistado Barreirinhas 1, esse ambiente é consequência da falta de comprometimento da gestão pública, bem como de ações mais efetivas vindas do setor privado. O entrevistado Barreirinhas 2 relata que iniciativas efetivas e questões pessoais e políticas trazidas para as discussões dentro do COMTUR afetam a sua essência. O entrevistado Barreirinhas 7 destaca que apesar da organização nas reuniões, os conselheiros têm dificuldades para priorizar e encaminhar pautas importantes, o que afeta a continuidade política como um dos maiores entraves para a efetividade do conselho. Nesse sentido, os recursos disponíveis e as formas como os negociam são utilizados como estratégias para defender e reforçar seus interesses pessoais e partidários, e consequente, barganhar e persuadir seus pares em prol de alinhar seus interesses para influenciar as decisões políticas no âmbito do turismo.

As **crenças profundas**, por serem mais duradouras e resistentes ao tempo, estão associadas à liberdade, ao conhecimento da causa das políticas que afetam o turismo, a segurança e identidade sociocultural (Chaves; Secchi, 2022a). Nas entrevistas, prevaleceram as seguintes crenças: imparcialidade, respeito às normas e um compromisso ético com o bem coletivo, mostrando valores de justiça e igualdade (entrevistado Barreirinhas 1), compromisso com o desenvolvimento sustentável e o uso de recursos de maneira responsável para garantir a preservação e continuidade para as futuras gerações (entrevistado Barreirinhas 2), transparência financeira (entrevistado Barreirinhas 3), preocupação com capacitação de mão de obra (entrevistado Barreirinhas 4), melhorias para a prestação de serviços e infraestrutura (entrevistado Barreirinhas 5), imparcialidade para garantir decisões justas e eficazes (entrevistado Barreirinhas 6) e a proteção do Parque Nacional (entrevistado Barreirinhas 7).

Assim, as crenças profundas acionadas pelos entrevistados são diversas e estão associadas à sua trajetória de vida e a valores como compromisso ético, poder, conhecimento, imparcialidade nas decisões, uso dos recursos naturais e bem-estar coletivo da comunidade. Tais crenças, segundo Carrijo (2019), são normativas e ontológicas e não correspondem a uma política pública específica e podem ser aplicadas em outros subsistemas. Assim, entende-se que as crenças acionadas pelos

entrevistados não ficam restritas ao COMTUR e transpassam o espaço influenciando suas ações em diferentes espaços de atuação, já que participam de outros espaços de debate. Os entrevistados relatam que ao interagirem com gestores públicos e legisladores, os entrevistados contribuem para a formulação de políticas que refletem suas crenças, como o compromisso com o desenvolvimento sustentável, o uso responsável dos recursos naturais e a proteção do Parque Nacional.

No que tange às **crenças políticas**, Chaves e Secchi (2022a) mencionam que são mais uniformes entre os atores envolvidos com a atividade turística. A esse respeito, os entrevistados revelaram crenças como: fortalecimento do papel do COMTUR como um órgão de deliberação e fiscalização efetiva (entrevistado Barreirinhas 1); organização e fortalecimento das bases comunitárias e setoriais (entrevistado Barreirinhas 2); normas claras, transparência e critérios para uso do fundo municipal (entrevistados Barreirinhas 3 e 4); uso de temas com cunho político que não agregam ao desenvolvimento turístico (entrevistado Barreirinhas 5); colaboração entre diferentes setores e organizações (entrevistado Barreirinhas 6); e compromisso com as diretrizes ambientais e políticas públicas que orientam a gestão do turismo e a conservação ambiental (entrevistado Barreirinhas 7).

Confere ao posicionamento dos atores políticos em relação as políticas públicas o direcionamento de suas escolhas à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável, bem como o uso de estratégias baseadas na atuação eficaz do conselho e na transparência de suas ações. A partir das entrevistas, percebe-se que essas crenças políticas estão associadas as uso de recursos e estratégias estabelecidas nas escolhas dos entrevistados. Reflete-se, portanto, segundo Silva (2021), como principal fonte de ações disruptivas entre os atores dentro do subsistema, já que isso ocorre porque diferentes grupos divergem quanto à melhor forma de aplicar o uso dos recursos do fundo, gerando tensões na tomada de decisões das políticas públicas.

Sobre as crenças secundárias, Chaves e Secchi (2022a) acrescentam que, embora sejam ajustáveis ao ambiente, estas crenças esbarram em opiniões convergentes, já que os indivíduos carregam consigo pautas políticas isoladas, conforme seus interesses. Nesse sentido, detecta-se que mesmo perante as divergências de interesses, os entrevistados são capazes de negociar e chegar a um acordo quando envolvem temas como: ajustes administrativos e melhorias no fluxo de

informações (entrevistado Barreirinhas 1); parceria com diferentes setores e atores, como meios de hospedagem e agências, para promover capacitações e consultorias (entrevistado Barreirinhas 2); flexibilização de critérios para atuação de guias e condutores (entrevistado Barreirinhas 3); apoio a eventos e ações práticas/colaborativas, (entrevistados Barreirinhas 4 e 5); construção conjunta de soluções para conciliar interesses diversos no COMTUR (entrevistado Barreirinhas 6); e questões de logística e ajustes operacionais dentro do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (entrevistado Barreirinhas 7).

Conforme Vaz (2007) e Weible e Sabatier (2007), por estarem relacionadas com a implementação da política, as crenças secundárias incitam os atores envolvidos a aprenderem com os efeitos de políticas anteriores e a se ajustarem as mudanças externas de acordo com as novas informações e eventos. Assim, tais crenças acionadas pelos entrevistados revelam suas preferências em negociar temas sobre ajustes administrativos, parcerias com outros setores, flexibilização em sua atuação, formas de apoio e de diálogo para alinhar os interesses e ajustes ao uso adequado do PNLN. Atenta-se que esses elementos podem auxiliar os envolvidos a prospectarem juntos mais ganhos do que perdas, ou seja, aumentar a densidade de laços com membros dentro das mesmas coalizões, bem como amenizar exacerbados conflitos entre coalizões concorrentes (Sabatier; Weible, 2007).

A respeito dos laços que são estabelecidos entre os membros no COMTUR Barreirinhas, observa-se os atores ou organizações que estão alinhados e contrárias as suas crenças. As organizações SEBRAE e representantes de agências de turismo foram os mais mencionados como apoiadores pelos recursos que dispõem em capacitar os atores no turismo e o compromisso com a fiscalização de normas e procedimentos do turismo municipal. Contrários, percebe-se a falta de transparência no uso do Fundo Municipal de Turismo pela gestão pública municipal e a ausência de comprometimento do gestor máximo e outros conselheiros por não compreenderem ou aplicarem as normativas de maneira adequada, o que prejudica a atuação eficiente do COMTUR.

7.3 COMPARATIVO DOS CONSELHOS DE TURISMO DE SÃO LUÍS E BARREIRINHAS: DA FORMAÇÃO DE COALIZÕES DE DEFESA ÀS MUDANÇAS POLÍTICAS

Conforme preconiza o quadro do ACF, proposto por Sabatier e seus colaboradores (Sabatier; Weible, 2007), o subsistema é uma unidade semiautônoma, com abrangência territorial e temática, em que os atores individuais e coletivos, a partir de suas crenças, recursos e estratégias, buscam influenciar as decisões governamentais e regras institucionais, de forma a afetar o resultado das políticas públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O conselho de turismo de São Luís apresenta maturidade no que tange à formação de coalizões e articulações políticas, enquanto Barreirinhas enfrenta desafios estruturais e de integração, principalmente por não haver uma preocupação de inclusão e de contemplar comunidades tradicionais, por exemplo. Em ambos os municípios, as crenças compartilhadas e os interesses comuns influenciam as decisões políticas relacionadas ao turismo à medida que os atores políticos defendem a valorização da ética profissional, justiça, sustentabilidade e bem-estar coletivo. Contudo, os contextos locais impactam a efetividade das ações, fazendo com os membros dos COMTUR priorizem o setor privado, adaptando-se às realidades, conforme as necessidades relacionadas as atividades turísticas. No quadro 24, destaca-se as semelhanças e diferenças entre São Luís e Barreirinhas quanto às categorias analisadas:

QUADRO 24 - Semelhanças e diferenças na formação de coalizões nos conselhos de São Luís e Barreirinhas

Categoria	Semelhanças	Diferenças	
		São Luís	Barreirinhas
Campo de Atuação dos Atores	Envolvem agentes governamentais, não governamentais, integrados e não integrados.	Possui maior integração e articulação entre os atores.	Enfrenta fragmentação e limitações.
Subsistemas Interligados	Conexões com outras áreas, como cultura e infraestrutura, são relevantes em ambos.	As conexões são mais robustas e abrangentes.	São limitadas a ações específicas.
Autoridade e Poder	Atores principais concentram recursos e influência para mobilizar apoio.	SEBRAE e Setur São Luís lideram com maior estabilidade.	O setor privado é preponderante em relação aos demais por concentrar recursos.

Atores Principais e Auxiliares	Os principais atores estão ligados ao turismo, e os auxiliares oferecem suporte técnico e logístico.	Apresenta maior diversidade de parcerias.	Depende de um número menor de organizações atuantes.
Estratégias, Recursos e Instrumentos	Estratégias colaborativas e uso de recursos técnicos e financeiros são evidentes nos dois municípios.	Utiliza parcerias consolidadas.	Sofre com conflitos internos e falta de transparência.
Crenças Profundas	Valorização de ética profissional, justiça, sustentabilidade e bem-estar coletivo.	Enfatiza profissionalismo e integridade.	Foca em preservação ambiental e compromisso ético.
Crenças Políticas	Preocupação com transparência e fortalecimento do conselho como órgão decisório em ambos.	Destaca neutralidade política e descentralização.	Destaca a fiscalização e organização comunitária.
Crenças Secundárias	Ambos priorizam ajustes administrativos e flexibilidade para negociação de temas técnicos.	Aborda infraestrutura e adaptação de meios de hospedagem.	Prioriza capacitação e apoio logístico.

FONTE: Autora (2025)

A partir do mencionado, sintetiza-se que ambos os municípios compartilham a relevância da negociação e interação na formulação de políticas de turismo das localidades, que segundo Vicente (2014), podem ser compreendidos como um subsistema onde atuam indivíduos e organizações para a consecução de um objetivo em comum. As crenças apresentam pontos convergentes relacionados ao bem-estar coletivo, sustentabilidade e negociação flexível, o que sustenta as coalizões dominantes de São Luís (formada pela Setur São Luís e SEBRAE) e de Barreirinhas (setor privado) em sua atuação, que utilizam suas estratégias e recursos (técnicos e financeiros) para evidenciar as propostas e posicionamentos. Embora, apresentem pontos convergentes, observa-se não haver uma preocupação de inclusão em contemplar comunidades tradicionais em São Luís, diferentemente de Barreirinhas, em que os entrevistados afirmam a necessidade de organização e fortalecimento das bases comunitárias e setoriais. Vale lembrar que ambos os municípios possuem chancelas de patrimônio cultural (São Luís) e natural (Barreirinhas) pela UNESCO.

Com relação ao FUMTUR, São Luís, apesar de não dispor deste recurso financeiro, apresenta uma rede de governança mais articulada, com conexões mais amplas e coesas entre os atores. Já em Barreirinhas, que possui o fundo municipal atrelado a coordenação de turismo, é marcado por limitações estruturais, conflitos internos e menor capacidade de articulação entre os atores, o que dificulta a

consolidação de ações eficazes. Assim, é possível inferir impactos sobre as ações (inações) do Estado no que tange a promoção do destino turístico e a qualidade dos serviços e infraestrutura.

Consequentemente, entende-se que a formação de coalizões reflete diretamente na efetividade dos conselhos de turismo de cada município, e que a atuação dos conselheiros sofre influências internas e externas ao subsistema das políticas públicas de turismo. É importante ressaltar que a capacidade de mobilização de ideias sobre a temática e a forma como os envolvidos na política manipulam informações, dão sentido à mudança da política e desmantelamento de posicionamentos opostos (Rosa, 2021). Nesse sentido, é pertinente verificar os fatores que oportunizaram o processo de mudança da política pública de turismo em São Luís e Barreirinhas a partir da atuação dos conselheiros dos conselhos municipais de turismo entre 2013 e 2023 fazendo um comparativo para estabelecer caminhos explicativos sobre as coalizões formadas para protagonizar a proposta de alteração da política pública em questão. Conforme explicado, o ACF assume o subsistema de políticas como a unidade básica de análise, onde as mudanças podem ser explicadas por eventos externos, eventos internos, acordos negociados e aprendizado orientado para políticas (Schabbach; Rosa, 2021). Nesse estágio, ao empregar essas categorias de análise foram verificados padrões na cadeia de acontecimentos em análise. Um dos padrões internos é o uso do **aprendizado orientado** para a política, que, segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999), implica em alterações duradouras de pensamentos ou intenções comportamentais, resultantes de experiências e relacionados à obtenção ou revisão dos preceitos do sistema de crenças (ligados aos objetivos políticos) dos indivíduos ou dos grupos. Assim, os fatores que contribuem para o aprendizado dentro e entre subsistemas estão relacionados às regras dos espaços de elaboração política. Os-atores políticos aprendem à medida em que se engajam no processo político e se adaptam aos aspectos instrumentais a partir do acesso a novas informações e evidências, desde que não interfiram nos recursos e atributos de cooperação de uma coalizão (Weible; Jenkins-Smith, 2016; Cairney, 2015).

Nesse sentido, observa-se que a criação de instrumentos da política foram fundamentais para o aprendizado dos atores políticos presentes nos COMTUR de São Luís e Barreirinhas ao longo dos anos, tendo em vista que esse aprendizado ocorre

por meio de processos que envolvem a criação, implementação e atualização de políticas públicas, contribuindo assim para que os atores políticos desenvolvam habilidades, conhecimentos e capacidades para lidar com os desafios do turismo em suas localidades. Abaixo, detalha-se como esses instrumentos podem afetar o aprendizado orientado para a política (quadro 25):

QUADRO 25 - Instrumentos relacionados ao aprendizado orientado para a política pública de turismo de São Luís e Barreirinhas.

Instrumentos da política		Aprendizado orientado para a política
São Luís	Barreirinhas	
A criação e institucionalização dos COMTUR		Provisão de estruturas formais para o diálogo e deliberação
Leis de criação da SETUR em São Luís (Decreto 41.129/2011)	Transformação da SEMTUR em SEMTURDE em Barreirinhas (Lei Municipal 813/2021)	Definição de competências e atribuições a partir das leis
Boletim de Investimentos do Turismo	Inventário da Oferta Turística	Produção e Disseminação de Conhecimento
Uso de plataformas digitais e investimentos direcionados ao Programa DTI São Luís	Ferramentas como o voucher digital e o sistema de gestão de ordenamento turístico em Barreirinhas (Leis Municipais n. 762/2017 e n. 802/2021)	inovação e modernização da gestão pública
A criação de planos, como o Plano de Marketing Municipal e a Minuta da Política Municipal de Turismo em São Luís (Projeto de Lei 02/2021/SETUR)		Instrumentalização para formulação e implementação de políticas
Parcerias interinstitucionais		Integração entre organizações
	A criação de fundos municipais de turismo e a implementação de taxas específicas para o turismo	Capacitação para gestão financeira
	O processo contínuo de reativação, reestruturação e proposição de novos instrumentos legais, como observado em Barreirinhas nas Leis Municipais de 2016, 2017 e 2021	Adaptação às mudanças e melhoria contínua

FONTE: Autora (2025)

A partir do exposto no quadro acima, a criação de espaços formais para troca de ideias, experiências e perspectivas entre os diversos atores envolvidos no setor do turismo, como o COMTUR, favorece o aprendizado coletivo ao permitir que os conselheiros compreendam diferentes dimensões da política turística e os impactos de suas decisões. Além disso, atribuir competências e responsabilidades a partir de normativos possibilitou aos entrevistados alinharem as ações em prol de prioridades

estabelecidas como a adaptação ao voucher digital em Barreirinhas que mobilizou diversos atores políticos para que o ordenamento turístico se institucionalizasse. E ter informações que auxiliam na distribuição de recursos e nas decisões fundamentadas em estratégias como visto em São Luís, em que os atores políticos se inseriram nos debates sobre o Programa DTI São Luís, Boletim de Investimentos e Plano de Marketing.

Seguindo as orientações de Rosa (2021), o aprendizado orientado para política é analisado por meio das informações disponíveis e de como são utilizadas pelas coalizões. O aprendizado orientado para política também é evidenciado a partir de alterações de pensamentos e comportamentos resultantes de experiência ou de novas informações relacionadas à revisão dos objetivos da política, ou seja, a partir das crenças secundárias. Infere-se, portanto ao chamado *policy oriented learning*, em que diferentes atores recebem e interpretam as informações e direcionam um comportamento ou ação coordenados para influenciar o controle da agenda da política (Rosa, 2021). Nesse sentido, os fatores que facilitaram o aprendizado nos COMTUR estão relacionados aos instrumentos da política à medida que o subsistema do turismo local propiciou, como: estruturas formais estáveis e bem-definidas, disponibilidade de informações técnicas, presença de mediadores, parcerias interinstitucionais, inovação e capacitação e treinamento contínuos.

Retoma-se a concepção de que dentro do subsistema de uma política, por ser dotado de elevado grau de complexidade e incertezas, as informações são compreendidas pelos indivíduos de maneira limitada. Infere-se, portanto, que o aprendizado pode ser enviesado, já que os atores políticos, por sua racionalidade limitada, tendem a atuar com base no seu sistema de crenças (Weible, 2017).

Ao serem questionados sobre a mudança de posicionamento acerca do turismo após assumirem a cadeira de membro do COMTUR São Luís, os entrevistados demonstraram que evoluíram em relação a diferentes aspectos que afetam o turismo, como: as ações públicas podem ser benéficas para uma parte do setor e não para outra (entrevistado São Luís 1); a necessidade de uma abordagem mais consistente e independente do contexto político (entrevistado São Luís 2); as habilidades interpessoais e capacidade de negociação para manter um diálogo aberto, equilibrado, com foco nas questões técnicas e no planejamento estratégico (entrevistado São Luís 3); quanto a divulgação o setor turístico ser fundamental para

o desenvolvimento econômico (entrevistado São Luís 4); o reconhecimento da participação de instâncias locais que beneficiem toda a cadeia do turismo (entrevistado São Luís 5); e a visão do turismo, antes mercadológico e simples e agora mais complexo, com várias estruturas políticas e sociais (entrevistado São Luís 6).

Nesse sentido, percebe-se que conhecimento dos atores antes de serem nomeados no COMTUR São Luís estava ancorado na racionalidade limitada, baseado em percepções individuais e escassez de informações. Os entrevistados mudaram sua perspectiva ao longo do tempo, ao mencionarem que o acesso as novas informações, o envolvimento com diferentes atores e a experiência prática os fizeram perceber que as decisões sobre turismo não são simples e requerem negociação, planejamento estratégico e consideração de múltiplos interesses.

Já em Barreirinhas, observou-se que a criação e implementação de instrumentos da política provocaram mudanças políticas ao longo dos anos, com a criação do conselho e secretarias (posteriormente coordenação), do sistema de ordenamento turístico e voucher digital. É importante salientar que esses instrumentos não apenas estabeleceram regras formais e procedimentos, mas também criaram um ambiente que moldou as percepções e as práticas dos conselheiros.

Tais normativos influenciaram também o aprendizado da política dos conselheiros a partir das alterações de pensamentos e comportamentos, como mencionado a respeito da mudança de posicionamento acerca do turismo após assumirem a cadeira de membro do COMTUR Barreirinhas. Os entrevistados apontaram como mudanças: a compreensão sobre a complexidade da política de turismo por meio de regras e atributos dos conselheiros, mudando seu olhar sobre as deliberações do fundo e a serem mais críticos em relação à transparência e gestão dos recursos turísticos (entrevistado Barreirinhas 1 e 4); a gama de desafios estruturais e organizacionais do turismo, principalmente associados à fragilidade de algumas associações locais e a necessidade de maior engajamento coletivo, em especial da sociedade civil (entrevistado Barreirinhas 2 e 5); e as dinâmicas do setor e a importância de negociações políticas no conselho (entrevistado Barreirinhas 3).

As mudanças no comportamento dos conselheiros de Barreirinhas os levaram a terem hábitos coletivos mais crítico e fiscalizador, especialmente no que diz respeito à transparência e à alocação de recursos. A análise dos processos de deliberação e a necessidade de maior clareza nas decisões tornaram-se aspectos centrais de sua

nova maneira de pensar e agir sobre o turismo local. Observou-se ainda nas entrevistas e no acompanhamento das reuniões que algumas associações locais (como o artesanato) necessitam de maior engajamento dentro do COMTUR para incentivar a participação e colaboração entre os diversos setores.

A partir da participação das organizações nos COMTUR, o aprendizado orientado para a política emerge de provisão de estruturas formais para o diálogo e a deliberação, além da definição de competências e atribuições estabelecidas pelas leis. Esse desenho é capaz de impulsionar a produção e disseminação de conhecimento, permitindo que os conselheiros e demais atores envolvidos adquiram uma visão mais ampla e técnica sobre a política de turismo. Há também um incentivo à modernização da gestão pública, a instrumentalização das políticas e a capacitação dos agentes envolvidos com a atividade turística, promovendo assim a adoção de novas estratégias e uso dos recursos para fortalecer o setor

Contudo, apesar da compreensão do setor, os conselheiros relataram que os **acordos coletivos** estabelecidos nos COMTUR São Luís e Barreirinhas embora possibilite o alinhamento entre setor público e privado, são fragilizados quando há impasse político e conflitos de interesses. Nesse sentido, o grau de consenso, segundo Araújo (2007), afeta a densidade, a composição e as estratégias das coalizões para se alcançar acordos coletivos, limitando a quantidade de atores, sua atuação coletiva e as interações que são estabelecidas.

No COMTUR São Luís, os entrevistados apontaram que a descontinuidade das deliberações turismo ocorre devido à dependência do setor público em executar as decisões do conselho, o que resulta em atrasos ou abandono de iniciativas planejadas. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a implementação de políticas é fortemente influenciada pela capacidade do Estado de manter compromissos ao longo do tempo, algo que frequentemente falha em contextos de mudanças administrativas e falta de planejamento de longo prazo.

Além disso, essa dependência do setor público em executar as deliberações leva os conselheiros a adotarem um comportamento de lealdade e consentimento passivo, pois, mesmo diante da inação do poder público em executar ações, eles preferem manter o diálogo e evitar conflitos para garantir a continuidade mínima da agenda do turismo. Essa dinâmica, no entanto, pode resultar em estagnação política, pois, sem pressão ou estratégias alternativas, as propostas acabam sem execução

efetiva, mantendo o setor turístico refém da inércia governamental. A regulamentação do Fundo Municipal de Turismo, mencionada pelos entrevistados é um exemplo dessa estagnação. Apesar de reconhecido como essencial para o financiamento do setor, enfrenta obstáculos burocráticos que impedem sua efetivação. Esse cenário evidenciado nas atas analisadas demonstra que, embora os conselheiros tenham ampliado sua visão sobre o turismo, suas ações ainda são limitadas por eventos externos, especialmente pela necessidade de maior autonomia do conselho na fiscalização das políticas públicas.

Em Barreirinhas, os acordos coletivos apresentam fragilidades no interesse das partes envolvidas e na confiança nos processos políticos. Os entrevistados apontaram que o COMTUR Barreirinhas tem papel essencial nas decisões políticas e apresenta organização nas reuniões. No entanto, sua atuação é limitada pela falta de coordenação e comando, ou seja, a ineficiência na liderança e na capacidade de tomar e executar decisões dentro de um sistema político, especialmente na gestão do Fundo Municipal de Turismo. Além disso, muitas iniciativas são influenciadas por interesses pessoais e políticos, comprometendo sua efetividade. Leite e Gomes (2022) evidenciam que as relações permeadas de desconfiança e incertezas influenciam o desenvolvimento das atividades turísticas e das políticas públicas. Nesse sentido, a ausência de clareza sobre a gestão dos recursos e as propostas do COMTUR gera desmotivação dos conselheiros, já que não têm acesso às informações ou não compreendem como as decisões são tomadas. A inserção de interesses particulares ou políticos nas iniciativas coletivas também fazem com que determinados grupos sintam que suas demandas não estão sendo consideradas, tornando os acordos mais frágeis e difíceis de serem cumpridos.

A desconfiança nos processos se agrava com a demora da execução das tarefas. Nas reuniões acompanhadas, observou-se que a morosidade em avançar nas pautas e a transparência nas informações gerou desconfiança dos envolvidos à medida que decisões importantes foram postergadas. A morosidade na tomada de decisões e na implementação de políticas acordadas reduz a credibilidade dos processos, desestimulando a cooperação e a continuidade dos projetos e consequentemente, enfraquecendo a confiança no sistema (Huang; Chen; Park, 2021).

Entende-se que **eventos internos e externos** aos COMTUR, também contribuem para a instabilidade ou a dinamicidade do sistema político, proporcionando momentos de conflitos ou consensos gerados pelos desdobramentos da política. Na perspectiva de Jenkins-Smith *et al.* (2018), eventos externos e internos ao subsistema influenciam mutuamente nas mudanças políticas, ou seja, os eventos externos influenciam o sistema de crenças compartilhado e tendem a aumentar a atenção dos atores envolvidos para os problemas públicos. Da mesma forma, os eventos internos como aprendizagem e regras institucionais podem colocar em dúvida a eficácia das políticas.

Referente aos eventos internos aos COMTUR pesquisados, as ações dos atores, acordos negociados, parcerias público-privado, choques internos relacionados às crenças, restrições e incentivos institucionais revelam momentos de conflitos ou consensos e contribuem para a instabilidade ou a dinamicidade do sistema político. Segundo Carrijo (2019), os eventos internos ao subsistema provocam mudanças atenção da opinião pública e do setor público, bem como evidenciam falhas, negligências e trazem novas informações ao processo.

Os eventos internos, que modificam a política pública de turismo de São Luís, estão relacionados a priorização das pautas previstas nas reuniões, a frequência em que as reuniões são mantidas e ao monitoramento das deliberações. Dessa forma, ao serem questionados sobre como esses eventos internos que interferem nas mudanças políticas, os conselheiros de São Luís demonstraram que os limitantes ao consenso confirmam as crenças específicas do tema política pública. A falta de engajamento dos membros, restrições financeiras e ausência de propostas concretas limitam a proatividade do conselho na condução das deliberações políticas. A carência de dados claros sobre os impactos das ações também é um fator limitante que dificulta o monitoramento e a avaliação das iniciativas implementadas.

No entanto, a priorização de pautas comuns a partir das crenças secundárias, como limpeza urbana e segurança pública, aliadas à adoção de parcerias público-privadas, demonstra um potencial para o aproveitamento de "janelas de oportunidade", ou seja, aberturas de oportunidades para influenciar a agenda governamental. Assim, a adoção de parcerias público-privado no COMTUR São Luís cria oportunidades para que as deliberações sejam encaminhadas ao Setor público. A transparência e a comunicação aberta entre os atores envolvidos também

fortalecem as pautas das reuniões, promovendo a capacidade de articulação e favorecendo a implementação de medidas que atendam aos interesses coletivos.

Já em Barreirinhas, os eventos internos, como choques internos relacionados às crenças e o uso de recursos geram instabilidade organizacional e a predominância de interesses particulares, somada à baixa integração entre os membros e à lentidão no processo decisório. O ambiente do COMTUR é permeado por crenças políticas e secundárias sobre incertezas normativas, alta rotatividade de membros sem transição estruturada e falta de transparência na gestão do Fundo Municipal de Turismo, dificultando assim as deliberações de políticas coerentes. A lentidão no processo decisório e a falta de compromisso dos conselheiros tornam as mudanças políticas mais reativas e menos estratégicas. No entanto, a realização frequente de reuniões e a atuação de conselheiros engajados na fiscalização de decisões sem critérios claros representam mecanismos potenciais de aprimoramento da governança local.

Dessa forma, os eventos internos nos COMTUR influenciam as mudanças políticas ao causar desequilíbrio nas coalizões, o que resultam, conforme Alves (2016), em realocações de recursos e confirmação (refutação) da credibilidade das coalizões. No contexto de São Luís, destaca-se que a priorização das pautas previstas nas reuniões, a frequência em que as reuniões são mantidas e ao monitoramento das deliberações revelam a existência de prioridades comuns e a articulação por meio de parcerias público-privadas fortalecem certas coalizões, garantindo a continuidade de políticas. Em Barreirinhas os choques internos relacionados às crenças e o uso de recursos levam a predominância de interesses particulares sobre os coletivos gera um ambiente instável, seja por mudanças na composição do conselho, seja pela falta de transparência na alocação de recursos. Assim, os eventos internos moldam as dinâmicas de poder, influenciam a alocação de recursos no setor turístico e afetam a credibilidade dos atores na formulação e implementação das políticas públicas.

Além disso, Sabatier e Weible (2007) destacam que existem parâmetros relativamente estáveis e eventos externos dinâmicos que geram mudanças nas políticas. Os parâmetros relativamente estáveis raramente impulsionam expressivas mudanças na política (como atributos básicos da área, valores socioculturais e estrutura social e regras). Já os eventos externos dinâmicos correspondem às mudanças em condições socioeconômicas, mudanças na coalizão de governo, nas decisões de outros subsistemas de políticas. Levando em consideração as

orientações dos autores em questão, acontecimentos externos ao subsistema da política pública de turismo nos municípios estudados são resultados de fatores econômicos, sociais e institucionais ao longo dos anos.

Ao serem questionados sobre algum evento evidente que impulsionou a mudança da política, os conselheiros de São Luís apontaram a participação em feiras e eventos internacionais, como o Festival de Gramado (entrevistado São Luís 2); mudanças na administração pública em 2021 (entrevistado São Luís 4); título de reconhecimento de "Cidade Turística" (entrevistado São Luís 6), missões técnicas e cafés com o trade turístico promovidos pela secretaria de turismo (entrevistados 1 e 3); discussão e aprovação da legislação municipal de turismo e a criação do "Roteiro Cultural de São Luís" (entrevistado 5).

A partir da ideia de que as mudanças políticas são advindas de alterações ou perturbações externas ao subsistema (Jenkins-Smith *et al.*, 2018), observa-se que esses eventos influenciaram mudanças dinâmicas na política ao: ampliar a visibilidade do destino turístico, ao aproximar *stakeholders* de diferentes setores turísticos e de outras áreas fora do subsistema político do turismo, bem como em criar normativos que fortalecessem o compromisso político com o setor e inserir novos segmentos, como turismo LGBTQIA+ e afroturismo.

Em Barreirinhas, os entrevistados do COMTUR evidenciaram que as mudanças na política de turismo sofreram influências a partir de eventos externos, como a intervenção do Ministério Público no Fundo Municipal de Turismo (entrevistado Barreirinhas 1 e 3); a rotatividade constante de conselheiros impactou a continuidade das ações (entrevistado Barreirinhas 6); o crescimento desordenado do turismo (entrevistado Barreirinhas 5), a integração de ações do Sebrae, a titulação do Parque Nacional como patrimônio natural internacional pela UNESCO (entrevistado Barreirinhas 4), o impacto da pandemia de COVID-19 e exemplos de boas práticas de outros subsistemas políticos, como a oficina sobre transparência na gestão do fundo municipal em Santo Amaro (município limítrofe à Barreirinhas) (entrevistado Barreirinhas 2).

Diante do exposto, os eventos externos ao subsistema evidenciaram que o enfraquecimento e a descontinuidade da política de turismo neste município estão associados as mudanças nos parâmetros relativamente estáveis, como os efeitos da pandemia da covid-19 e a mudança de secretários de turismo ocorridas durante o

governo do prefeito Almícar Rocha (2021-2024). Contudo, ressalta-se que a intervenção do Ministério Público do Estado do MA (MPMA) em maio de 2024¹² referente ao uso do FUMTUR pode ser considerada uma mudança dinâmica, pois aumentou a pressão coletiva por transparência e responsabilidade perante a prestação de contas do órgão gestor, o que desencadeou reformas administrativas e maior fiscalização. Sabatier e McQueen (2009) são enfáticos ao considerarem que choques externos como este podem fomentar a mudança num subsistema, alterando e aumentando os recursos, derrubando o poder das coalizões e mudando as crenças.

Observa-se que nos conselhos estudados as mudanças acontecem da culminância entre eventos internos e externos. No quadro abaixo sintetiza-se esses elementos que influenciaram as mudanças políticas em São Luís e Barreirinhas, a partir das percepções dos entrevistados (Quadro 26).

QUADRO 26 – Aspectos de mudanças a partir dos eventos internos e externos

	Aspectos relacionados às mudanças	São Luís	Barreirinhas
Eventos internos	Transparência e Gestão	Maior transparência e a aprovação de legislações específicas.	Intervenção do Ministério Público forçou mudanças na gestão do Fundo Municipal de Turismo.
	Engajamento Interno	Descontinuidade das deliberações desmotiva a participação ativamente dos conselheiros	Rotatividade de conselheiros prejudica a continuidade das políticas, mas permite renovação.
	Planejamento Estratégico	Implementação de projetos culturais (ex.: "Roteiro Cultural de São Luís").	Crescimento desordenado do fev. turismo expôs a falta de planejamento e infraestrutura..
	Capacitação e Formação	Algumas iniciativas focadas em segmentos específicos, como turismo LGBTQIA+ e afroturismo.	Sebrae desempenhou papel central com capacitações para comunidades e empresários.
Eventos externos	Reconhecimentos e Títulos	Título de "Cidade Turística" e centro histórico como patrimônio cultural da humanidade.	Parque Nacional dos Lençóis reconhecido como patrimônio, promovendo visibilidade internacional.
	Promoção e Divulgação	Participação em feiras nacionais e internacionais promoveu o município como destino turístico.	Impacto limitado em eventos externos; maior foco na gestão local e nas capacitações.
	Crises e Desafios Externos	Pandemia de COVID-19 reforçou a importância da cooperação entre setores turísticos.	Pandemia evidenciou a dependência do turismo e motivou discussões sobre sustentabilidade e união.

FONTE: Autora (2025)

¹² Dados extraídos do site do Ministério Público do Estado do Maranhão. Disponível em: <https://apps.mpma.mp.br/transparencia/simp/detalhe.html?registro=000660-018/2024>. Acesso em: 03 fev. 2025.

Ambos os municípios compartilham desafios em transparência e planejamento, mas divergem em prioridades: Barreirinhas foca em sustentabilidade e capacitação local, enquanto São Luís privilegia promoção cultural e segmentação turística. Contudo, em ambos os conselhos há desafios em relação a transparência, gestão e engajamento coletivo, o que reforça a necessidade de espaços institucionalizados como os conselhos de turismo para conduzir a interação, a troca e aprendizagem da gestão pública em questão.

A ideia de mudanças políticas também foi vista sobre as lições aprendidas pelos conselheiros, refletindo diretamente na formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao turismo. Essas influências foram observadas quando os entrevistados foram questionados sobre que lições tiram com a atuação enquanto conselheiros.

Em São Luís, os entrevistados mencionaram que aprenderam a valorizar o conhecimento e a capacitação do trade turístico (entrevistados São Luís 1 e 5), a promover e motivar os associados a participar ativamente das iniciativas turísticas (entrevistados São Luís 2 e 4), bem como a persistir em relação a melhorias, mesmo que o progresso possa ser lento e desafiador (entrevistado São Luís 3) e a complexidade do turismo vai além da teoria, envolve questões práticas, sociais, culturais, ideológicas e políticas profundas (entrevistado São Luís 6). Observa-se que hábitos de pensamentos e ação dos conselheiros incluem as práticas instituídas dentro do conselho que priorizam o fortalecimento do setor. Isso reforça a ideia de que os conselheiros internalizam e reproduzem crenças que favorecem a articulação entre os atores e a persistência na busca por melhorias.

Em relação ao COMTUR Barreirinhas, observa-se que as lições aprendidas estão relacionadas a complexidade normativa (entrevistado Barreirinhas 1); a clareza nas ações e estratégias (entrevistado Barreirinhas 2 e 7); importância da transparência na gestão de recursos públicos (entrevistado Barreirinhas 3); qualificação da mão de obra local para melhorar a experiência turística (entrevistado Barreirinhas 4); e criticidade nas decisões tomadas e ao impacto real das políticas públicas no desenvolvimento do turismo (entrevistado Barreirinhas 6). Entende-se que as experiências no COMTUR de Barreirinhas moldaram os hábitos coletivos de pensamento e ação dos entrevistados, em que instituições foram criadas e

sustentaram os comportamentos dos envolvidos acerca de serem mais críticos e estratégicos sobre as políticas públicas, bem como a visão de que a cooperação entre os diferentes setores permite superar o individualismo.

Portanto, em ambos os conselhos, destaca-se que as instituições foram formadas por hábitos coletivos, compartilhadas a partir do ambiente que instigou a transparência nos processos e a necessidade de cooperação como forma de superar o individualismo e a estagnação. Além disso, instituições como cooperação, conflitos de interesses e negociação foram sustentadas ao longo do tempo, apresentando-se, conforme ressalta Pessali (2015), qualidades duráveis, persistentes e autorreforçadas dentro dos conselhos.

Em suma, destaca-se que as instituições, conselhos e coalizões de defesa funcionam como componentes interligados dentro do contexto político, tendo em vista que os conselheiros utilizam espaços formais de participação, como conselhos, para se organizarem em torno de objetivos compartilhados. Ao fazer isso, eles fortalecem as instituições existentes, moldando o ambiente político no qual atuam. Assim, esses elementos combinados permitem que os participantes não apenas desempenhem seus papéis no sistema político, mas também influenciem diretamente as decisões e políticas públicas.

A partir dos resultados apresentados, o próximo capítulo apresenta a proposta de teoria fundamentada nos dados obtidos e nas análises realizadas sobre as coalizões de defesa nos conselhos de turismo de São Luís e Barreirinhas.

8 UMA TEORIA FUNDAMENTADA PARA AS COALIZÕES DE DEFESA EM CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO

Neste capítulo propõe-se novos conceitos que contribuam para a análise das coalizões de defesa em instituições de democracia participativa vinculadas às políticas públicas de turismo, como os conselhos de turismo. De acordo com Pessali e Gomes (2020), os conselhos, enquanto canais de participação e tomada de decisão na formulação e implementação de políticas públicas, permitem que pessoas desenvolvam vínculos para solucionar problemas em comum. Entende-se, portanto, que os conselhos de turismo são espaços formais propícios à participação, em que atores políticos compartilham hábitos coletivos de pensamento e ação podem influenciar decisões sobre as políticas públicas ao turismo.

Entretanto, diferenças e semelhanças entre os conselhos analisados reforçam que as instituições, entendidas como hábitos coletivos de pensamento e ação, em diferentes contextos, envolvem atores, estruturas, processos e interações, característicos de um subsistema específico. Nesse sentido, a partir das orientações de Strauss e Corbin (2008), a proposta da teoria fundamentada sobre coalizões de defesa em conselhos municipais de turismo é proporcionar um entendimento sobre o fenômeno, levando em consideração as condições, ação-interação e consequências que desencadeiam a formação de coalizões de defesa em conselhos de turismo e os efeitos nas políticas públicas de turismo.

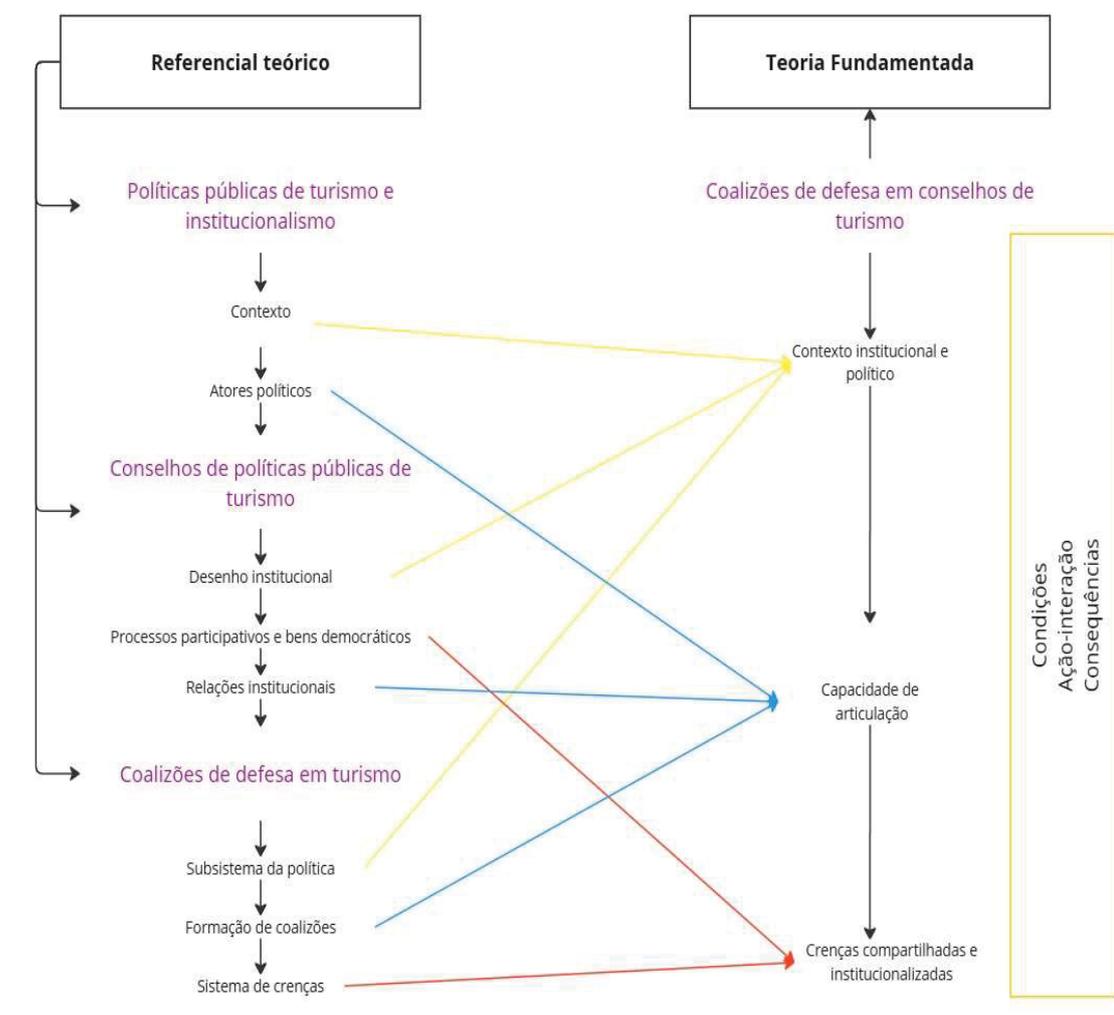
As condições, que correspondem a fatos e acontecimentos relacionados ao fenômeno de coalizões de defesa em conselho de turismo, explicam por que e como os conselheiros respondem de determinada maneira. As ações-interações estão associadas às respostas ou comportamentos diante das condições que envolvem as coalizões de defesa em conselhos de turismo, tendo em vista que refletem os hábitos de pensamento e ação dos atores políticos, compreendidas como instituições.

As instituições estão presentes na atuação dos atores políticos, levando-os, em certos momentos, a formarem coalizões e a compartilharem regras formais e informais, convenções, costumes, hábitos de pensar e os modos de fazer política pública. Em relação às consequências, observa-se que são resultados ou desdobramentos quando há ou não interação dos atores políticos, gerando alterações ou a falta delas no que concerne a formação de coalizões de defesa e mudanças nas

políticas públicas. As consequências, portanto, ajudam a explicar os resultados ou desdobramentos que emergem das ações, interações e processos, bem como os impactos na maneira como os atores políticos lidam com os desafios e oportunidades.

A proposta da teoria fundamentada é sintetizada inicialmente na figura 17, que demonstra a relação entre o referencial teórico e os conceitos criados por meio da teoria fundamentada.

FIGURA 17- Categorias de análise para as coalizões de defesa em conselhos de turismo



FONTE: Autora (2025)

A partir do exposto na figura 17, as categorias advindas do referencial teórico presentes nas dimensões políticas públicas de turismo e institucionalismo, conselhos de políticas públicas de turismo e coalizões de defesa em turismo possibilitaram a construção das categorias contexto institucional e político e as condições, ação-

interação consequências que resultam na formação de coalizões e nas mudanças políticas de turismo.

Entende-se que as condições, ação-interação e consequências que levam às coalizões de defesa em conselhos de turismo podem explicar os padrões repetidos de fatos e acontecimentos que levam os conselheiros a se comportar e agir em resposta as condições que são expostos e que consequências tem para a formação de coalizões. Nesse sentido, tais padrões estão associados as categorias contexto institucional e político em que o subsistema é criado e implementado, capacidade de articulação dos atores políticos que atuam no subsistema e as crenças compartilhadas e institucionalizadas que regem a dinâmica de funcionamento dos conselhos de políticas públicas de turismo.

A categoria contexto institucional e político está associada as categorias **contexto, desenho institucional e subsistema da política** (setas amarelas), por compreender que a trajetória, instrumentos, legitimidade, natureza das atribuições, composição dos conselhos e mecanismos de participação são elementos que explicam como foi criado e funciona o campo de atuação dos atores, a interligação entre os subsistemas e a autoridade e poder concedida aos envolvidos. Assim, os padrões estabelecidos no contexto se baseiam na trajetória ao longo do tempo e moldam a situação atual, bem como revelam as finalidades dos instrumentos da política e como são legitimados gradativamente pelos atores envolvidos em espaços institucionalizados como os conselhos de turismo.

O **desenho institucional** dos conselhos de políticas públicas de turismo, desde as suas atribuições, composição e mecanismos de participação, está associado ao contexto institucional e político à medida que respondem questões sobre porque existem espaços institucionalizados como estes e o seu papel acerca da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de turismo. O **subsistema da política** leva em consideração como é estruturado o campo de atuação dos atores e a forma que o subsistema de turismo se interliga com outros subsistemas políticos. Esse subsistema proporciona aos atores envolvidos autoridade e poder para moldarem o contexto institucional e político.

A categoria capacidade de articulação unifica as categorias **atores políticos, relações institucionais e formação de coalizões** (setas azuis), buscando compreender o porquê e como conselheiros interagem e agem coletivamente em prol

de objetivos em comum. É na interação que os **atores políticos** (representantes de uma organização) se conectam e estabelecem relações de poder e controle para negociar recursos e controlar as decisões políticas, a fim de reduzir as incertezas e promover a confiança. A capacidade de articulação dos atores também está vinculada às **relações institucionais** à medida que assumem posições dentro dos conselhos (representatividade vinculada) e estabelecem conexões (elos institucionais) com seus pares e com outros órgãos para coordenar e comandar as decisões políticas. **A formação de coalizões** depende do nível de envolvimento dos atores e as redes que são formadas, o que leva esses sujeitos a se posicionarem estrategicamente para defender seus interesses.

À categoria crenças compartilhadas e institucionalizadas, vinculam-se o **processo participativo e a produção de bens democráticos e o sistema de crenças** (setas vermelhas). Vale ressaltar que nem sempre uma crença compartilhada é institucionalizada, tendo em vista o grau de formalização e estruturação dentro conselho. As crenças compartilhadas são mais informais e influencia as atitudes e decisões dos atores políticos de maneira flexível e subjetiva. Enquanto as crenças institucionalizadas são formalizadas e se traduzem em normas, regulamentos e práticas oficiais que direcionam o comportamento dos atores de maneira mais rígida e previsível. O comportamento e ações dos conselheiros são regidos por um **sistema de crenças** (profundas, políticas e secundárias) que direcionam as decisões políticas. Assim, as crenças compartilhadas e institucionalizadas dentro dos conselhos moldam o comportamento e as ações dos atores envolvidos, levando-os a conflitar ou consentir entre si, intervindo assim em sua capacidade decisória e na transparência de suas ações. Nesse sentido, o processo participativo e a produção de bens democráticos envolvem acordos estabelecidos entre os membros do conselho para coordenar suas decisões, bem como a capacidade decisória de influenciar as políticas públicas e a transparência nas informações e dados sobre suas ações.

Entende-se que ao examinar as categorias, elas se cruzam, associam-se e representam o fenômeno, à medida que as subcategorias, respondem questões relacionadas por que, onde, quando, quem, como e com que consequências (Strauss; Corbin, 2008). Desde modo, a partir da proposta da teoria fundamentada, descreve-se a seguir como funcionam as coalizões nos conselhos de turismo e quais os efeitos

para as políticas públicas, levando em consideração as categorias contexto político e institucional, capacidade de articulação e crenças compartilhadas e institucionalizadas apresentadas na figura 17 associadas as condições, ações-interações e consequências.

8.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL E POLÍTICO

O contexto institucional e político contribui para explicar como e porque políticas públicas de turismo são criadas, implementadas e internalizadas pelos atores políticos envolvidos dentro e fora do subsistema. **A descentralização da política pública** é uma condição para a formação de coalizões de defesa, pois possibilita a transferência de atribuições federais para que municípios e estados operacionalizem as políticas de turismo. Nos conselhos de turismo, ao criar espaços de governança como estes, os atores políticos tem condições de realizar parcerias e cooperação entre setor privado, gestão pública e sociedade civil, bem como delegar funções aos envolvidos.

Contudo, em resposta à essa condição, os atores locais se comportam, interagem e agem a depender da **capacidade institucional** que esses espaços promovem. Assim, de acordo com a estrutura organizacional, os recursos disponíveis (financeiros, técnicos, humanos) e a estabilidade das organizações, os atores locais (governo, iniciativa privada, sociedade civil) precisam de condições para atuar de forma articulada. Se a capacidade institucional for baixa, os espaços de governança podem se tornar arenas de disputa política sem impacto real nas políticas públicas de turismo. Por outro lado, uma capacidade institucional elevada cria oportunidades concretas para a descentralização ser efetiva, permitindo que os atores locais participem, cooperem e influenciem as políticas de maneira significativa.

Dessa forma, aumentam-se os desafios de hábitos de coordenação, especialmente quando os conselhos ou secretarias sofrem com falta de recursos, rotatividade de liderança (mudanças de secretários) ou conflitos de interesse entre setores. Assim, os conselhos possibilitam que seus façam articulações para resolver problemas diretos e indiretos ligados ao subsistema do turismo. Esses problemas ligados ao subsistema político do turismo que são levados ao COMTUR frequentemente representam interesses dos conselheiros e/ou das organizações que representam. Quando não há participação ou elevado interesse nas pautas, as

consequências são **ações coordenadas** fragilizadas, levando tais sujeitos a se comportarem sem estímulos para interação.

O foco turístico é uma condição para a formação de coalizões de defesa, pois trata do contexto local ao revelar particularidades econômicas, sociais, culturais e políticas que direcionam o planejamento das políticas públicas. Essa condição está relacionada ao contexto institucional e político à medida que determina as diretrizes e prioridades para o desenvolvimento do setor levam em consideração as características naturais, culturais e históricos do destino turístico. Assim, as decisões políticas, que envolvem desde a criação de conselhos de turismo até a formulação de estratégias de investimentos, são moldadas pelas especificidades e demandas do território turístico.

Nesse sentido, em resposta às características locais, a ação-interação dos atores políticos presentes no COMTUR - ou seja, a forma como pensam e se comportam diante das condições -, é direcionada por estratégias que tendem a visar objetivos ligados ao bem comum. De acordo com o foco turístico, os atores políticos têm a possibilidade de tomar decisões e direcionar ações conforme as características do território, principalmente quando tem a **definição de prioridades**. Assim, ao definir prioridades, como ações voltadas para a divulgação da imagem e melhoria dos atrativos turísticos, os recursos financeiros podem ser utilizados estrategicamente para o desenvolvimento da atividade na localidade.

As ações dos conselheiros, ao refletirem a perspectiva do foco turístico, pode ter como consequência a formação de redes que trabalham para institucionalizar políticas que atendam os problemas públicos locais. Dessa maneira, ter-se-á como consequência sobre o direcionamento da **alocação de recursos** (como os financeiros), que consiste na capacidade dos atores políticos em traduzir as prioridades e demandas locais e indicar as ações para que a gestão pública as execute conforme os recursos disponíveis. Assim, conselheiros utilizam as condições e dinâmicas do contexto político para priorizar ações que promovam o bem comum, permitindo que a alocação de recursos seja um instrumento para institucionalizar políticas públicas.

As estruturas formais e informais são condições para a formação de coalizões de defesa dentro dos conselhos à medida que definem as competências, composição, regras, convenções, costumes e hábitos de pensar o funcionamento das

políticas públicas de turismo, moldando o espaço em que as coalizões atuam. As estruturas formais incluem regulamentações sobre composição, atribuições e competências, como regulamento interno que define os papéis de organizações governamentais, privadas e da sociedade civil. Já as estruturas informais correspondem a práticas habituais de negociação, trocas de informações e redes de relacionamento, evidentes em trocas de favores, apoio mútuo e alianças históricas.

Essas estruturas moldam (e são moldadas por) ação-interação dos atores quando compartilham regras, convenções, costumes, hábitos de pensar e os modos de fazer política pública. Nesse sentido, as instituições ajudam a construir e a sustentar as estruturas do subsistema da política de turismo a partir das **regras do jogo** criadas para determinar como, por que e quem pode fazer parte do jogo. Como consequência, as estruturas formais e informais podem **incentivar ou restringir** alianças.

Entende-se que as **ações de grande impacto** promovidas no subsistema são iniciativas que promovem transformações significativas no setor turístico, gerando mudanças duradouras e abrangentes em seu contexto político e institucional. Essas ações podem incluir, por exemplo, investimentos em infraestrutura, promoção turística em larga escala e reformas nos instrumentos políticos. Elas compõem as condições para a formação de coalizões de defesa à medida que o contexto promova um arcabouço normativo e regulatório, que legitima e incentiva a cooperação entre os diversos atores do setor turístico.

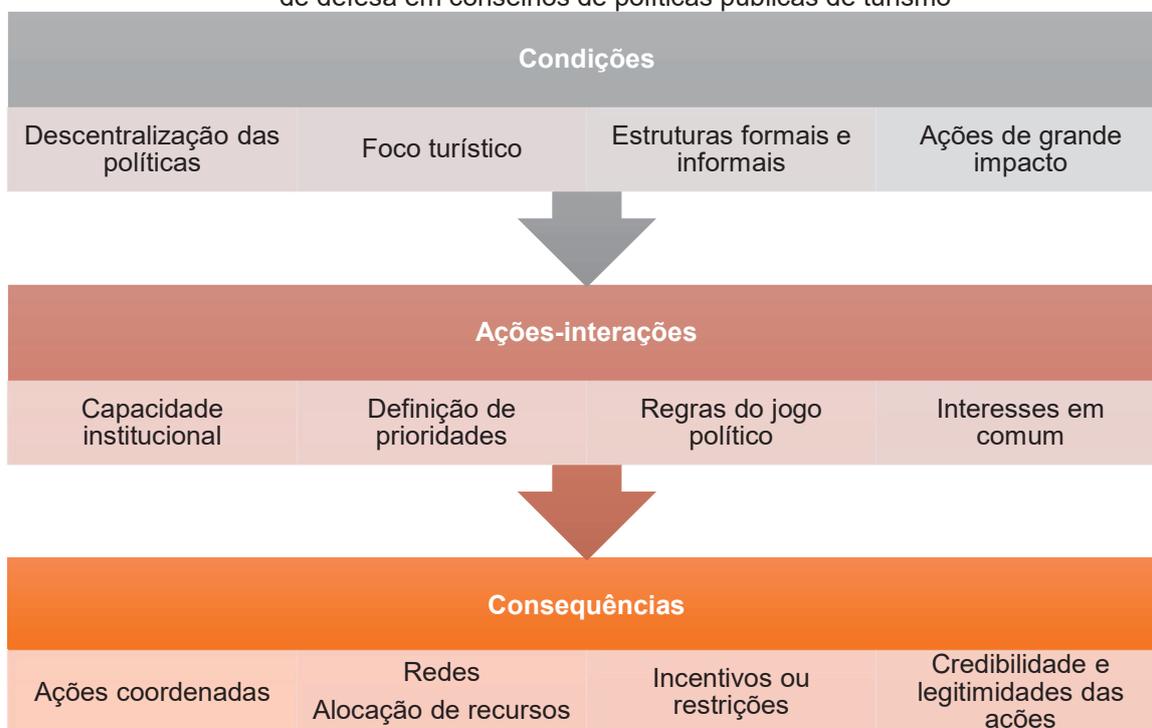
Tais iniciativas são possibilitadas pela ação-interação dos atores políticos, que se comportam e agem de forma cooperada entre si em prol de **interesses em comum**. Nesse sentido, os conselheiros tem a oportunidade de viabilizar articulação entre diferentes setores a partir de interesses como de desenvolver a economia local, atrair visitantes, aumentar a competitividade do destino, melhorar a qualidade dos serviços turísticos e aumentar a empregabilidade no setor.

Em resposta às condições do contexto político e institucional, os interesses em comum refletem a necessidade de articulação para viabilizar mudanças estruturais no setor turísticos. Dessa maneira, os envolvidos são mobilizados em meio a disputas ou alianças pelo poder político e buscam negociar a fim de perseguir seus objetivos, embora os resultados não sejam satisfatórios para todas as partes.

Esse processo estimula a formação de coalizões de defesa, nos quais grupos tendem a se organizar para influenciar decisões, garantir a continuidade (ou a mudança) da política e consolidar espaços de participação. Nesse sentido, tem-se como consequências as ações e interações desdobramentos que reforçam a **credibilidade** dos atores políticos envolvidos e a **legitimidade** de suas proposições, consolidando sua influência no subsistema.

Diante do exposto, a figura 18 sintetiza as subcategorias relacionadas ao contexto institucional e político para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas.

FIGURA 18 - Subcategorias do contexto institucional e político para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo



FONTE: Autora (2025)

Tais subcategorias reforçam, com base na análise dos conselhos pesquisados, que o contexto institucional e político gera instituições que atraem e mantêm as interações entre os conselheiros (Pessali, 2020), permitindo que dialoguem sobre as ações ou inações do governo e proponham mudanças nas políticas públicas.

8.2 CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO

A capacidade de articulação pode ser compreendida como a capacidade de interagir, alinhar interesses, discursos e mobilizar recursos entre os conselheiros, sendo essencial para que formem alianças estratégicas, defendam objetivos comuns e influenciem as decisões públicas de turismo. A partir da ideia de que as políticas públicas são criadas e implementadas para resolver o problema público relacionado a sua natureza a partir de ações (ou inações) do governo (Frey, 2000), é na interação que os atores políticos agem coletivamente e podem estruturar instituições que chamem a atenção para a agenda governamental. Desse modo, as ações públicas dependem do setor público para serem executadas, mas não exigem o setor privado e a sociedade civil de participar e fiscalizá-las, o que reflete dentro dos conselhos de turismo a condição de **interdependência das ações públicas**. Um ambiente em que há diferentes interesses públicos e privados, ainda que incentive a articulação e a colaboração entre os diferentes atores, pode gerar tanto conflito quanto passividade nas proposições e instabilidade do setor turístico.

Este cenário revela que a ação-interação dos atores políticos sobrepõe aos **interesses públicos e privados**. As necessidades do setor privado vão ao encontro a busca de benefícios econômicos, como o aumento do fluxo turístico e melhorias dos serviços. Já o setor público no turismo, deve trabalhar para o interesse público, mas pode ser beneficiado pela eficiência e capacidade de execução do privado para alcançar suas metas, o que exige negociação constante para conciliar as demandas. A articulação entre setor público e privado depende dos ganhos e perdas que as ações públicas vão propiciar às partes interessadas.

Observa-se que os atores interagem em busca de barganhar, cooperar e persuadir seus pares para perseguir seus objetivos, embora nem sempre gerem resultados satisfatórios para todas as partes. As consequências perpassam por **negociação** de cooperação, prevista nos conselhos quando seus membros acordam sobre as pautas prioritárias, enquanto a negociação pela barganha, os membros se engajam levando em consideração sua posição e recursos que dispõem para obter o que se quer. Nesse caso utilizam do convencimento e argumentação baseados em evidências, buscando especialistas da área ou dados do setor para confrontar ou reafirmar seus posicionamentos.

O uso estratégico dos recursos disponíveis refere-se à maneira como os atores políticos mobilizam seus recursos – sejam financeiros, técnicos, institucionais ou de influência – para atingir objetivos específicos dentro do subsistema político do turismo. Essa estratégia envolve além da alocação eficiente dos recursos disponíveis, a construção de alianças e a negociação com outros atores para maximizar impactos e vantagens competitivas. Ele é uma condição fundamental para coalizões formadas por representantes de vários setores, com posições, competências e interesses diferentes, que buscam, em espaços como os conselhos, alianças para atingir seus objetivos.

Os recursos disponíveis são cruciais na ação-interação dos atores, já que nas relações de poder e controle competem e colaboram com base em ativos e recursos, para obter o que se pretende alcançar. Assim, as ações-interações entre os membros do conselho são moldadas pela **disponibilidade desses recursos**. Os conselheiros buscam, por meio dos mecanismos de interação, alinhar seus discursos e conseguir apoio para obter esses recursos e atingir seus objetivos. Além disso, a disponibilidade de recursos molda as ações e interações dentro dos conselhos, pois influencia a capacidade dos atores de propor e implementar políticas, negociar apoio e sustentar coalizões. Portanto, o uso estratégico dos recursos não apenas responde às limitações e possibilidades do contexto político e institucional, mas também redefine a forma como os atores interagem, fortalecendo ou fragilizando alianças e a governança do subsistema turístico.

Quando os recursos estão disponíveis, os conselheiros podem entrar em debates sobre a melhor forma de utilizá-los. Por outro lado, quando os recursos são escassos ou não há consenso sobre sua distribuição, as interações podem resultar em desinteresse, passividade nos processos de decisão. Assim, o uso estratégico dos recursos tem como consequência o fortalecimento ou a fragmentação de uma **governança participativa**, ou seja, um modelo de gestão capaz de promover a inclusão de diferentes atores no processo decisório, permitindo que estes tenham voz e influência.

As **limitações internas** também criam condições que incentivam ou restringem a formação de coalizões de defesa, tendo em vista que o subsistema é operado por atores políticos com interesses comuns. A presença de mediadores, empreendedores políticos e especialistas fortalecem as lideranças nas coalizões, com ações

coordenadas e colaborativas. Nesse sentido, a ação-interação entre atores depende da **mediação** para que haja a cooperação mútua e alinhamento de interesses, tendo em vista que ajudam a negociar e a reconciliar os diferentes interesses, possibilitando compromissos estratégicos que viabilizam a execução das políticas. Além disso, estes sujeitos são capazes de coordenar ações e garantir que os esforços dos diferentes setores estejam alinhados com o propósito em comum.

A participação ativa nas decisões gera consequências nas ações coordenadas dos conselhos e podem ser expressas por iniciativas com apelo integrativo, em que os envolvidos, por meio da cooperação intersetorial, procuram unir esforços para promover a região e tornar as políticas mais atrativas tanto para investidores quanto para a comunidade local. Assim, cooperação intersetorial se torna mais forte quando todos percebem que seus interesses individuais são compatíveis com os objetivos coletivos.

A partir do que fora apresentado sobre a categoria capacidade de articulação, sintetiza-se as subcategorias que fazem parte da teoria fundamentada sobre análise de coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo (Figura 19).

FIGURA 19 - Subcategorias da capacidade de articulação para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo



FONTE: Autora (2025)

De acordo com a figura 19, a capacidade de articulação é um fator central na formação de coalizões de defesa nos conselhos de turismo, tendo em vista que determina a qualidade e a estabilidade das decisões, bem como facilita a aproximação de interesses públicos e privados e a mobilização de recursos. Nos contextos de cada município, a interação entre os atores constante e bem coordenada, contribui para a

sustentabilidade das políticas públicas de turismo e traga mudanças positivas ao longo do tempo.

8.3 CRENÇAS COMPARTILHADAS E INSTITUCIONALIZADAS

As crenças compartilhadas e institucionalizadas, quando identificadas no subsistema da política de turismo, explicam por que os atores políticos tomam suas decisões e com base em que. As coalizões se formam em torno de crenças semelhantes, moldando tanto o contexto institucional e político do subsistema, quanto a capacidade de articulação dos membros do conselho de turismo.

Dessa forma, o contexto institucional e político fornece o arcabouço para que as instituições sejam incorporadas, compartilhadas e legitimadas, criando o ambiente necessário para o funcionamento das coalizões. Ao mesmo tempo, as instituições facilitam ou limitam a articulação entre os conselheiros, na medida em que proporcionam uma base de valores e objetivos que orientam as negociações e ações conjuntas.

As crenças se consolidam a partir de condições de **valores e ideias** presentes nos hábitos de pensamento e ação coletiva e orientam as estratégias dos atores no subsistema político, permitindo que estes indivíduos se engajem e moldem as estruturas formais e informais para articulação. Nesse sentido, os valores e ideias incorporados e compartilhados pelos conselheiros como valorização cultural, preservação da natureza e desenvolvimento econômico, por exemplo, refletem na criação das normas e nas condutas, levando-os a defenderem e apoiarem causas em benefício coletivo ou próprio.

Assim, os conselheiros agem e se comportam conforme as **informações disponibilizadas**. Vale ressaltar, que por serem dotados de racionalidade limitada, dependem de um conjunto de variáveis (processos de interação e aprendizagem, negociações e oportunismo) construído das relações que estabelecem com seus pares e com as estruturas. Esse aparato cognitivo serve para que desenvolvam suas ideias, julgamentos e decisões, perante um ambiente permeado de incertezas. Os conselheiros podem adotar comportamentos oportunistas nos processos internos do COMTUR, agindo em benefício próprio ou da organização que representa. O conhecimento e a posição que ocupam são cruciais para o entendimento de como

esse oportunismo prevalece em situações de negociação e direcionam o rumo e ajustes das políticas públicas, buscando sua eficiência.

Assim, o fato de conselheiros utilizarem seu conhecimento e posição para defenderem seus interesses ou de grupos específicos, acabam por negligenciar prioridades coletivas e geram consequências como baixa **adesão às decisões** a partir dos hábitos de desconfiança entre os demais membros. Por outro lado, se agem com atenção ao interesse coletivo e com transparência, as informações se tornam mais acessíveis, conseqüentemente, as **ações mais inclusivas e colaborativas**.

Dessa forma, o **engajamento coletivo** também reflete uma condição à formação de coalizões de defesa, à medida que os agentes inseridos no processo de decisão, utilizam as informações para coordenar interesses, recursos e apoio político, buscando assim resultados que satisfaçam as partes interessadas. A diversidade na participação nos conselhos municipais de turismo, com representantes do setor público, privado e sociedade civil, permite que diferentes crenças sejam consideradas e integradas. E mesmo num contexto de diferenças, a convergência de crenças direcionadas para o coletivo, como ética, transparência, desenvolvimento sustentável ou valorização cultural, facilita o engajamento coletivo e estimula a participação.

A formação de coalizões depende de **coordenação e comando**, à medida que os atores conseguem construir consensos entre setor público, privado e sociedade civil (artistas locais), com reuniões periódicas para alinhar expectativas e estratégias e fortalecer redes de relacionamento a partir do potencial turístico do município. Contudo, o direcionamento das ações é favorecido por coalizões em forma de liderança ou de um órgão central que atue para garantir que as estratégias definidas sejam implementadas conforme os acordos estabelecidos. Os conselhos de turismo, por exemplo, funcionam como liderança fiscalizadora, monitorando o cumprimento das tarefas e pactos definidos em colegiado; os empresários que lideram a coalizão com seu prestígio técnico e social, promove a integração entre os diversos atores e garante o cumprimento dos compromissos pactuados.

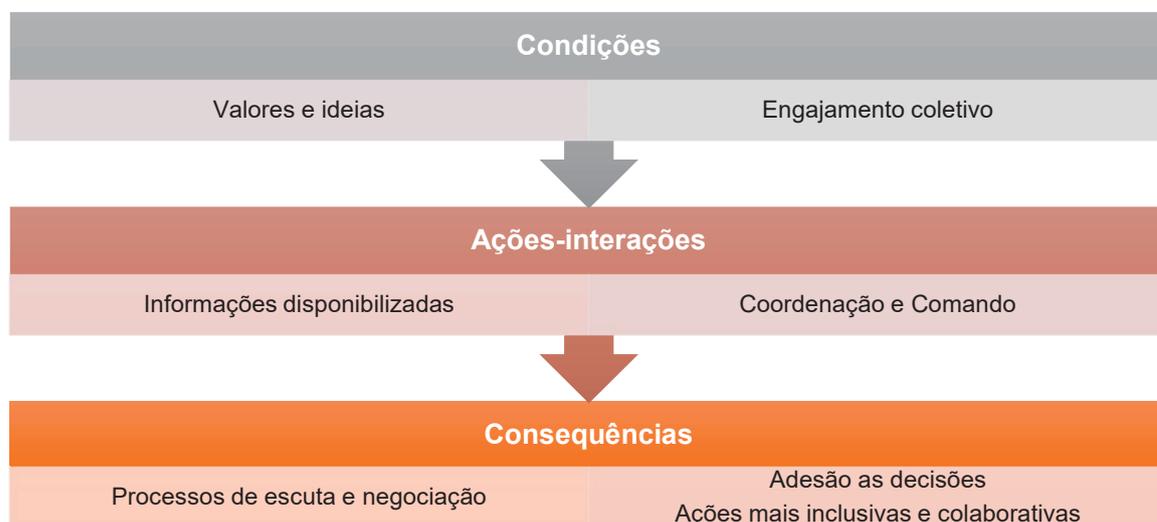
Como conseqüências, o engajamento coletivo promove **processos de escuta e negociação** que contribuem para que as ações de coordenação se tornem legítimas, embora possam apresentar em certos momentos, comandos autoritários ou tendenciosos, comprometendo a confiança dos participantes. Assim, o engajamento coletivo quando estimulado dentro dos conselhos municipais de turismo pode gerar

disposição ativa para ouvir, dialogar, considerar diferentes pontos de vista e construir acordos.

O engajamento coletivo também reforça consequências que refletem **na adesão às decisões e em ações mais inclusivas e colaborativas**. Isso ocorre porque ele gera um ambiente onde diferentes atores se sentem reconhecidos e corresponsáveis pelas decisões tomadas. Além disso, quando os participantes percebem que suas contribuições impactam de fato nas decisões, há um aumento no comprometimento com a implementação das ações, o que fortalece a coesão das coalizões. Essa confiança construída no processo decisório tende a reduzir resistências futuras, melhorar o fluxo de comunicação e gerar uma cultura institucional mais democrática, onde o consenso se sobrepõe à imposição.

Na figura 20 são apresentadas as subcategorias que compõem a categoria crenças compartilhadas e institucionalizadas para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas.

FIGURA 20 - Subcategorias das crenças compartilhadas e institucionalizadas para análise para as coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo



FONTE: Autora (2025)

Entende-se que as crenças compartilhadas e institucionalizadas entre os conselheiros têm influências significativas na formação de coalizões de defesa dentro do COMTUR. Essas crenças servem como referência para os atores políticos, moldando seu comportamento, suas decisões e as estratégias adotadas dentro dos espaços de governança. Portanto, as crenças institucionalizadas e compartilhadas

moldam tanto a estrutura institucional quanto as relações entre os atores políticos, influenciando as políticas públicas de turismo.

A partir do exposto, novas subcategorias emergiram para responder porque, onde, quando, quem, como e com que consequências o contexto institucional e político, a capacidade de articulação e as crenças compartilhadas e institucionalizadas podem proporcionar o entendimento sobre como funcionam as coalizões nos conselhos de turismo e quais os efeitos para as políticas públicas.

Nesse sentido, as condições determinam a forma como os conselheiros estruturam suas respostas dentro do subsistema político. Já as ações-interações resultantes dessas condições refletem os padrões institucionais, incorporando normas formais e informais que orientam a tomada de decisão. As consequências, por sua vez, são derivadas dessas interações ou da ausência delas, gerando impactos que podem direcionar os rumos da política de turismo. Tais categorias definem as regras do jogo e determinam a direção para formação de coalizões de defesa em conselhos de turismo a partir de ações coordenadas, formação de redes, alocação de recursos, incentivos ou restrições, credibilidade e legitimidade das ações, negociação, governança participativa, participação ativa nas decisões, adesão às decisões, informações acessíveis e claras, processos de escuta e negociação.

No quadro 27, demonstra-se de cima para baixo as condições, ação-interação e consequências para a análise da formação de coalizões de defesa de turismo. A partir desses três aspectos, associa-se que as categorias contexto político e institucional, capacidade de articulação e interação e crenças compartilhadas e institucionalizadas impactam nas mudanças políticas ou na permanência delas.

QUADRO 27 – Categorias e subcategorias para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de turismo e mudanças políticas públicas de turismo

Condições		Ação-interação	Consequências	
			Formação de coalizões	Mudanças políticas
Contexto institucional e político	Descentralização das políticas	Capacidade institucional Definição de prioridades Regras do jogo político Interesses em comum	Ações coordenadas Redes Alocação de recursos Incentivos ou restrições	Criação e adaptação de instrumentos da política Comportamento dos atores envolvidos
	Foco turístico Estruturas formais e informais Ações de grande impacto			

			Credibilidade e legitimidades das ações	Redesenho nos processos decisórios Forma como os interesses são negociados. Dinâmica de poder Alocação de recursos Credibilidade dos atores na formulação e implementação das políticas
Capacidade de articulação	Interdependência das ações públicas Uso estratégico dos recursos Limitações internas	Interesses públicos e privados Disponibilidade de recursos Mediação	Negociação Governança participativa Participação ativa nas decisões	
Crenças compartilhadas e institucionalizadas	Valores e ideias Engajamento coletivo	Informações disponibilizadas Coordenação e Comando	Processos de escuta e negociação Adesão às decisões Ações mais inclusivas e colaborativas	

FONTE: Autora (2025)

Relacionados à cada um desses três aspectos, estão os fatores (subcategorias) característicos das categorias contexto político e institucional, capacidade de articulação e crenças compartilhadas e institucionalizadas. Esses fatores afetam a formação de coalizões e, conseqüentemente, impactam nas mudanças políticas ou na permanência delas. Desse modo, entende-se que os períodos de estagnação, mudanças incrementais e grandes mudanças nas políticas públicas de turismo estão intrinsecamente relacionados ao aprendizado da política, aos acordos coletivos estabelecidos e aos eventos internos e externos e serão tratados na seção a seguir.

8.4 MUDANÇAS POLÍTICAS

Ao levar em consideração que os subsistemas políticos passam por períodos de estagnação, mudanças incrementais e grandes mudanças, buscou-se identificar como a formação de coalizões de defesa podem levar as mudanças políticas a partir do aprendizado da política, dos acordos coletivos, eventos internos e externos.

O aprendizado da política, considerado como elemento que leva a mudança política, permite que os atores modifiquem suas abordagens perante as experiências passadas (*path-dependence*), feedbacks positivos (*positive feedback*) e retornos

progressivos (*increasing returns*). (Hodgson, 2017; Couto, 2013). Assim, as decisões tomadas no passado podem moldar o direcionamento da política no presente e no futuro, bem como escolhas assertivas reforçadas com o tempo e continuidade da política podem trazer mais ganhos de que mudá-la. Nesse sentido, a formação de coalizões de defesa permite mudanças nas políticas públicas de turismo decorrentes do aprendizado na política, a incluir a **criação e adaptação de instrumentos da política e a mudança de comportamento dos atores envolvidos**.

O aprendizado em políticas de turismo gera mudanças ao proporcionar aos atores políticos estruturas formais como espaços de debate e de experiências. No caso dos conselhos de turismo, seus membros, de diferentes setores e segmentos ligados direta e indiretamente ao turismo, têm a oportunidade de se engajar, formar coalizões e propor ações para a agenda governamental. A troca de experiências entre eles e com outros setores fora do subsistema possibilita que tomem decisões (com base no passado, em feedbacks positivos ou retornos progressivos) e proponham adaptações as políticas ou inserção de novas práticas às realidades locais. Além disso, a participação dentro dos conselhos permite que seus membros tenham uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos de governança, das estratégias de negociação e das limitações institucionais. Contudo, a probabilidade de mudanças na política vai depender da articulação daqueles que operam o debate, o que confere maior legitimidade às políticas e pode ajudar a mobilizar apoio técnico e político.

Além disso, o aprendizado da política induz os conselheiros a organizarem informações e interpretarem eventos com base em seus sistemas de crenças, influenciando como eles percebem os problemas políticos e as soluções disponíveis. As crenças enraizadas podem tanto facilitar o aprendizado ao organizar objetivos claros, quanto limitá-lo ao gerar resistência a ideias novas ou mudanças que desafiem o *status quo*. Nesse contexto, o processo de elaboração e adaptação de instrumentos de política pública — como leis, programas, incentivos ou regulações — não é apenas técnico, mas também um processo de aprendizado político. À medida que os conselheiros interagem com esses instrumentos e observam seus efeitos, desenvolvem uma compreensão mais profunda de como o sistema político funciona. Isso os leva a reavaliar estratégias, ajustar comportamentos e, eventualmente, promover mudanças na própria forma de instrumentalizar a política. Assim, o

aprendizado político se dá na intersecção entre crenças, experiências acumuladas e mudanças institucionais.

Quanto aos acordos coletivos, ressalta-se que a mudança na política pode ocorrer quando há o **redesenho nos processos decisórios e na forma como os interesses são negociados**. O redesenho consiste em uma transformação na lógica ou estrutura dos processos e relações políticas, enquanto a forma como os interesses são negociados diz respeito aos modos pelos quais diferentes atores articulam e negociam seus interesses no espaço público ou institucional.

Para que tenha mudança na política de turismo, os acordos coletivos devem definir quem participa e quando, bem como as questões em pauta e decisões adotadas, o que exige a inclusão no processo decisório de diferentes setores e segmentos do turismo, com ações coordenadas e direcionadas. Modificar o processo decisório implica alterar a forma como os interesses são negociados dentro dos conselhos, como por exemplo, quando novos atores ganham voz, forçam um redesenho institucional para acomodar esses novos interesses.

No conselho de turismo, é importante construir coalizões que sustentem as decisões tomadas, seja por meio de acompanhamento ou monitoramento. Criar comissões, por exemplo, para acompanhar a execução das políticas e avaliar seus impactos, participação das organizações da sociedade na fiscalização das políticas públicas e o uso plataformas de transparência ajudam na implementação das políticas. Essas práticas fortalecem a efetividade da implementação das políticas, à medida que as coalizões se consolidam em torno de crenças e ideias comuns, o que influencia diretamente a formação de acordos coletivos, moldando seus termos e prioridades.

Contudo, as deliberações podem ser direcionadas a atender os interesses dos grupos dominantes, deixando de lado outras partes interessadas, ou seja, quando grupos concentram poder, eles tendem a impor suas agendas, ignorando demandas do turismo que favoreçam o interesse coletivo. Mas quando há engajamento, os acordos ganham legitimidade e apoio, já que os atores ao se sentirem representados e participantes do processo, colaboram com a formulação das políticas.

Os eventos internos e externos contribuem tanto para a instabilidade quanto dinamicidade da política, gerando mudanças na **dinâmica de poder, na alocação de recursos e na credibilidade dos atores**. A substituição ou entrada de novos

membros com visões e prioridades diferentes são eventos internos que pode gerar novos debates e direcionamentos para a política turística do local. Tais membros podem trazer propostas inovadoras ou alterar prioridades de longo prazo, exigindo ajustes em suas decisões para incorporar novas tendências ou necessidades. Assim a mudança na dinâmica de poder, compreendida como alterações na influência, autoridade e controle entre os diferentes atores envolvidos em determinado contexto, é vista nos conselhos de turismo quando há mudanças nas lideranças ou substituição de outros membros. Além disso, eventos externos, como a crise pandêmica, podem impactar a autonomia dos gestores locais, obrigando-os a alinhar-se as novas exigências do ambiente.

A **alocação de recursos** na política de turismo pode ser diretamente impactada por eventos internos e externos, que exigem uma reconfiguração das prioridades do setor. A restrição de recursos (financeiro, conhecimento) faz com que os responsáveis pela gestão do turismo redistribuam de forma mais eficiente a fim de priorizar áreas essenciais. Nos conselhos de turismo, os membros têm a função de definir prioridades e deliberar sobre os investimentos para garantir que o turismo continue funcionando mesmo com um recurso reduzido.

Os eventos externos como crises econômicas, reformas legislativas ou mudança nas preferências de consumo do turista podem alterar o foco das políticas de turismo, o que exigem reações rápidas dos atores, como a alocação dos recursos para garantir que as políticas de turismo se adaptem às novas realidades. No contexto dos conselhos de turismo, isso envolve deliberar como governos, empresas e outras organizações podem distribuir os recursos para fomentar o setor turístico, conforme a realidade do contexto institucional e político. Por fim, a forma como os atores interagem e articulam seus interesses são consequências dos hábitos construídos ao longo do tempo e ganham legitimidade à medida que são compartilhados e incorporados coletivamente.

A credibilidade dada aos atores envolvidos no turismo pode ser impactada por eventos externos e internos, o que afeta a confiança e legitimidade ao longo dos anos. Esta confiança e legitimidade é construída com base na transparência dos processos, na eficiência das ações ou na capacidade de gerenciar crises e desafios. Nos **conselhos de turismo**, a **credibilidade** afeta diretamente as decisões sobre a formulação e implementação das políticas de turismo. Por ser uma arena composta

por representantes do governo, setor privado e sociedade civil, a sua capacidade de garantir que as políticas sejam aceitas, implementadas e tragam benefícios para o setor vai depender da forma como trata a confiança que é depositada pelos seus pares e de como legitimá-la.

Observa-se que as mudanças na política de turismo são processos complexos influenciados pelo aprendizado da política, acordos coletivos e eventos internos e externos ao subsistema da política de turismo. Esses elementos interagem de forma contínua, moldados pelo contexto institucional e político, pela capacidade de articulação dos atores e pelas crenças compartilhadas e institucionalizadas.

Portanto, as coalizões de defesa em conselhos de turismo são resultantes de um processo dinâmico e interdependente, que regem às mudanças, ajustando suas estratégias para influenciar decisões e moldar as políticas públicas no setor de turismo. Assim, as tanto as coalizões quanto as mudanças afetam e são afetadas por hábitos construídos no contexto institucional, suas crenças compartilhadas e institucionalizadas e pela capacidade de articulação dos atores.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese buscou-se, com base na abordagem institucionalista, analisar a formação de coalizões de defesa dos atores políticos que atuam nos Conselhos Municipais de Turismo de São Luís e Barreirinhas, Maranhão, bem como as influências que exercem sobre as políticas públicas de turismo nesses municípios entre 2013 e 2023. Levou-se em consideração que as instituições influenciam a formação de coalizões de defesa à medida que os atores articulam seus interesses e preferências durante o processo de formulação de políticas públicas, conseqüentemente, suas ações são definidas e redefinidas em função dos processos que se retroalimentam e de mudanças no contexto.

Com base nesse preceito, a formação de coalizões em políticas públicas de turismo em conselhos de turismo levantou questões relacionadas ao porquê, onde, quando, quem, como e com que conseqüências acontecem. Estas foram desdobradas nas seguintes indagações: Como analisar as influências das coalizões de defesa dentro dos conselhos municipais de turismo das políticas públicas de turismo? Qual o contexto relacionado aos conselhos municipais de turismo de São Luís e Barreirinhas? Quais as características das coalizões de defesa nos respectivos conselhos? Como as coalizões influenciam as mudanças nas políticas públicas de turismo dos municípios estudados? Que lições podem ser tiradas para a análise das coalizões de defesa em instituições de democracia participativa vinculadas às políticas públicas de turismo?

Em resposta à primeira indagação, a revisão de literatura ofereceu uma base teórica para análise das coalizões de defesa em conselhos de políticas públicas de turismo, sustentada por meio da abordagem institucionalista de que as instituições são hábitos coletivos de pensamento e ação que influenciam as decisões políticas. Destaca-se que as coalizões de defesa se formam quando os atores políticos, em certos momentos, unem-se para defender seus interesses e influenciar a agenda governamental. É na interação que esses indivíduos compartilham instituições que moldam o ambiente das políticas públicas no qual atuam.

Nesse sentido, de acordo com o aporte teórico adotado o contexto, os agentes e as instituições embasam a análise das políticas públicas. A respeito dos conselhos, o desenho institucional dos mesmos, o processo participativo e a produção de bens

democrático, as relações institucionais direcionam a análise. Além disso, no que tange às coalizões de defesa em políticas de turismo, o subsistema, a formação de coalizões, sistema de crenças e eventos internos e externos como propulsores de mudanças políticas fundamentam o referencial teórico para a investigação proposta. Assim, a fundamentação teórica foi desenvolvida em três capítulos sobre as dimensões políticas públicas, conselhos de turismo e coalizões de defesa.

O primeiro, sobre políticas públicas de turismo e institucionalismo, abordou inicialmente o contexto baseado na trajetória em que as políticas públicas são criadas e implementadas, assim como os instrumentos capazes de implementar e regular as políticas públicas e na legitimidade para garantir a continuidade ou mudança das políticas públicas (Fong; Wong; Hong, 2018; Albuquerque; Oliveira, 2020; 2022). Em seguida, evidenciou as especificidades relacionadas aos atores políticos, demonstrando que desempenham papéis fundamentais na criação de ações coletivas, na negociação e nas relações de poder (Conceição, 2002).

Sob a ótica do institucionalismo, as políticas públicas são compreendidas como produtos de hábitos de pensamento e de ações coletivas compartilhadas, que norteiam os comportamentos dos atores políticos e estruturam a agenda governamental. Assim, os hábitos compartilhados e institucionalizados dentro dos conselhos de turismo não apenas estruturam o comportamento dos atores, mas também são moldados por eles. Isso cria um processo dinâmico em que os hábitos de pensamento e ação coletiva dão forma às políticas públicas de turismo.

O segundo capítulo tratou dos conselhos de políticas públicas de turismo enquanto inovações democráticas (Smith, 2009; Pessali; Gomes, 2020), focando em seu desenho institucional, no processo participativo, na produção dos bens democráticos e nas relações institucionais (Almeida *et. al.*, 2022; Gouveia *et. al.*, 2018). Evidenciou-se que os conselhos de políticas públicas, a partir do seu desenho institucional, são ambientes propícios para participação dos cidadãos, com atribuições organizadas em torno de normas e práticas que regulam os mecanismos de participação e as decisões políticas. Os acordos entre os atores no processo decisório conforme os problemas que são expostos no debate político e que geram padrões, rotinas e resultados, ou seja, os bens produzidos. Por conseguinte, a produção dos bens democráticos permeia a igualdade participativa, capacidade decisória,

transparência dos atos dos conselhos, compromisso com a ação comunicativa e as relações entre os participantes.

As regras sobre composição e participação direcionam o processo participativo ao oferecer oportunidades para que seus membros dialoguem, troquem informações e busquem consensos. À medida que garante a produção de atributos, diferentes perspectivas são consideradas, fortalecendo a confiança e as decisões baseadas em argumentos técnicos e racionais, aumentando assim capacidade das coalizões de influenciar as políticas públicas. Nesse sentido, as conexões entre os membros do COMTUR - e fora dele - ampliam a influência das coalizões e possibilitam a articulação de ações coordenadas que atendam às necessidades locais.

No terceiro capítulo dedicou-se às coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo com base no modelo de *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Sabatier (1988). A partir desse modelo teórico, destacou-se que os atores políticos, organizados em coalizões, traduzem suas crenças, compartilham recursos e mobilizam estratégias para influenciar mudanças nos subsistemas políticos. Assim, o modelo permitiu explorar o subsistema político de turismo e suas interações com o ambiente externo, bem como a formação de coalizões baseada em um sistema de crenças, que sofre influências internas e externas ao subsistema. Adotou-se a quarta versão do ACF, na qual é possível explicar as mudanças políticas em contextos complexos, como o turismo, levando em consideração o aprendizado da política, os acordos coletivos e eventos internos e externos.

A partir do referencial teórico foi realizada uma pesquisa que seguiu uma abordagem qualitativa aplicada, combinando pesquisa bibliográfica e documental, observação direta e entrevistas para analisar a formação de coalizões de defesa nos Conselhos Municipais de Turismo de São Luís e Barreirinhas (MA). Na pesquisa bibliográfica fez-se inicialmente uma revisão em teses, dissertações e artigos científicos (2013-2023) sobre políticas públicas de turismo, conselhos de turismo e coalizões de defesa. Após, a definição e delimitação das dimensões políticas públicas e institucionalismo no turismo, conselhos de turismo e coalizões de defesa em turismo foram selecionados 77 artigos na base de dados Periódicos Capes, conforme os critérios de relevância e disponibilidade. Na pesquisa documental, realizou-se a coleta de documentos oficiais como leis, regimentos internos, atas de reuniões e planos

municipais de turismo. Além disso, foram coletadas informações via sites institucionais, diários oficiais e visitas presenciais.

Nessas visitas presenciais, houve o acompanhamento de reuniões dos Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR) para registrar o comportamento dos conselheiros, participação e dinâmicas de decisão. Ainda nesse período, realizaram-se 13 entrevistas com conselheiros titulares dos COMTUR, sendo 10 representantes do setor privado e três do setor público. A aplicação de roteiro de perguntas permeou questionamentos sobre subsistema político, formação de coalizões, crenças e mudanças nas políticas públicas.

Para análise e tratamento dos dados, utilizou-se a Teoria Fundamentada em Dados (TFD) no modelo straussiano, permitindo ao final a criação de categorias a partir dos dados coletados. As etapas passaram a codificação aberta (identificação de conceitos e categorias), codificação axial (estabelecimento de relações entre categorias) e a codificação seletiva (integração das categorias em um modelo teórico). O uso de softwares como Excel, Word e Atlas TI possibilitaram a organização, transcrição e análise dos dados. Os procedimentos metodológicos garantiram uma análise aprofundada das dinâmicas políticas dentro dos Conselhos de Turismo, permitindo compreender como os atores políticos formam coalizões e influenciam o processo decisório e as mudanças políticas públicas de turismo.

A partir dos procedimentos metodológicos mencionados foi respondido o questionamento sobre qual o contexto relacionado aos conselhos municipais de turismo de São Luís e Barreirinhas. Observaram-se diferenças significativas em relação a trajetória de institucionalização do turismo e dos COMTUR nos dois municípios. São Luís, por ser a capital, apresentou maior coordenação de seus instrumentos de governança, com organizações sindicais mais consolidadas, embora o desenho institucional do COMTUR não apresentasse representação plural e paritária. E apesar da maioria das organizações do setor privado ter permanecido ao longo dos anos no COMTUR (já que se entende que o empresariado é a classe protagonista do turismo), a capacidade decisória e a representatividade são um desafio para o conselho, tendo em vista que a falta de periodicidade das reuniões interfere tanto na assiduidade de seus membros quanto no acompanhamento das deliberações.

Em Barreirinhas, apesar da institucionalização dos instrumentos da política terem trazido avanços, a implementação de políticas públicas municipais de turismo ainda é limitada por questões estruturais, como a falta de monitoramento efetivo sobre o FUMTUR. O COMTUR de Barreirinhas enfrenta desafios mais acentuados relacionados à transparência, continuidade administrativa e representatividade. O conselho também não apresentou paridade, sendo majoritariamente formado pelo setor privado. Além disso, a mudança de secretários inviabilizou a continuidade das ações do conselho no último mandato da prefeitura. Contudo, a alternância de poder entre os dois setores possibilitou incitar entre os membros a necessidade de fiscalização do FUMTUR.

Assim, entende-se que a paridade por não se manter nos dois conselhos, influenciou na construção das coalizões e no processo de debate para a definição das prioridades, afetando também a representatividade dos diferentes interesses envolvidos no turismo. Isso tem levado a decisões que beneficiaram grupos específicos em detrimento de uma visão mais coletiva para o setor.

Em relação às características das coalizões de defesa nos respectivos conselhos, identificou-se que em São Luís a estrutura organizacional e a permanência de alguns membros na composição do conselho permitiram maior consolidação de parcerias e articulações estratégicas tanto interna quanto externamente. O SEBRAE e SETUR São Luís ocuparam posição central na construção de redes de influência e no fortalecimento de ações conjuntas devido os recursos que dispuseram para negociação (conhecimento, financeiro, posição, serviços prestados e prestígio). Todavia, destacam-se padrões de coordenação, dependência, cooperação política e troca de informações que são compartilhados enquanto instituições entre os conselheiros. Fica evidente que tais hábitos coletivos advém da ausência do fundo municipal e levam esses sujeitos a desenvolverem passividade em relação as ações propostas e não aprofundarem as negociações.

Em Barreirinhas, as coalizões também desempenharam papel importante, mas foram impactadas por uma rotatividade mais acentuada de seus membros, o que dificultou a continuidade das iniciativas e fragilizou a governança local. Além disso, a própria composição do COMTUR limita conexões internas, o que está associado à instabilidade das representações de classe locais. Vale lembrar que o turismo do município é regido pelo Sistema de Gestão de Ordenamento Turístico, que prescreve

atribuições aos atores políticos acerca do desenvolvimento da atividade turística. Nesse sentido, as agências de turismo assumem papel preponderante dentro do COMTUR, já que são elas que emitem o voucher digital, bilhete que possibilita a entrada do visitante no PNLM. Evidencia-se entre os membros do conselho comportamentos de conflitos e divergências acerca do uso do FUMTUR, que interfere na confiança e transparência.

Essas diferenças refletem uma maturidade institucional maior em São Luís, que conseguiu articular seu subsistema de políticas públicas de turismo de forma transparente, embora não tenha fundo e as reuniões são irregulares. Enquanto em Barreirinhas, que mantém essa periodicidade de reuniões, prevalecem divergências de interesses e falta de transparência na aplicação do FUMTUR, o que limita a negociação e o consenso entre os membros. Assim, observa-se que a formação de coalizões está relacionada aos recursos disponíveis e a capilaridade que os atores principais exercem perante seus pares. Vale lembrar ainda, que os municípios possuem portes, estruturas e focos turísticos distintos e que influenciam na forma como as coalizões se formam e se movimentam.

O questionamento seguinte, como as coalizões influenciam as mudanças nas políticas públicas de turismo dos municípios estudados, revelou-se que em ambos os municípios, eventos externos, como a pandemia de COVID-19, e eventos internos, como o aprendizado político dos atores, moldaram significativamente as diretrizes e prioridades das políticas públicas de turismo. Em São Luís, as ações propostas pelos conselheiros e a dependência que possui do setor público em executar as ações, levaram-nos ao hábito de cooperarem e consentirem, mesmo que isso gerasse estagnação da política. Enquanto em Barreirinhas ainda enfrenta limitações estruturais e organizacionais para consolidar políticas que garantam o desenvolvimento do turismo local, embora tenham desenvolvido hábitos mais crítico e fiscalizador. Ambos os conselhos apresentam desafios em relação a transparência, planejamento, monitoramento e engajamento coletivo, reforçando a necessidade de espaços como o COMTUR para conduzir a interação e promover o aprendizado da política e acordos coletivos.

O último questionamento foi respondido por meio da teoria fundamentada, sobre que lições aprendidas podem ser tiradas para a análise das coalizões de defesa em instituições de democracia participativa vinculadas ao turismo. Nesse sentido, a

construção de conceitos e categorias foram baseadas nas condições que acontecem os fatos ou situações relacionados ao fenômeno, nas ações-interações dos conselheiros diante do enfrentamento de problemas ou situações experienciadas e vivenciadas do contexto em que atuam e nas consequências que geram para formação de coalizões e para as mudanças uso políticas.

Em respostas a esse questionamento, também, elaborou-se como parte da teoria fundamentada um modelo para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de turismo, com etapas de descrição que possibilitaram abordar os aspectos relacionados as condições, ação-interação e consequências dessa formação e que podem levar as mudanças políticas no turismo. Nesse modelo, associou-se esses três aspectos às categorias contexto institucional e político em que o subsistema é criado e implementado, a capacidade de articulação dos atores políticos que atuam no subsistema e as crenças compartilhadas e institucionalizadas que regem a dinâmica de funcionamento dos conselhos de políticas públicas de turismo. Portanto, a formação de coalizões nas políticas públicas de turismo é explicada pela combinação dessas categorias, demonstradas por suas condições, ação-interação e consequências que levam a mudança ou a permanência da política de turismo.

O contexto institucional e político em que as políticas de turismo se desenvolvem é formado por condições que moldam tanto as possibilidades quanto os limites da ação pública. A descentralização confere maior autonomia aos municípios na formulação e execução das políticas turísticas, enquanto o foco turístico define as prioridades do planejamento e influencia diretamente a mobilização de recursos. Além disso, a coexistência de estruturas formais e informais define as “regras do jogo” que orientam a ação dos agentes, bem como investimentos em infraestrutura em ações de grande impacto.

Assim, a ação-interação dos conselheiros revela dinâmicas de articulação. O COMTUR com capacidade institucional consegue gerar diagnósticos confiáveis, enquanto a definição de prioridades revela as escolhas estratégicas feitas pelos conselheiros sobre o que é mais urgente, relevante ou viável dentro das políticas de turismo. As “regras do jogo determinam quem pode decidir, como se decide, o que pode ou não ser discutido, além dos limites e possibilidades de atuação dos conselheiros. Da mesma forma que os interesses comuns surgem da convergência

entre diferentes visões, valores e objetivos dos conselheiros e dos setores que representam. Embora os membros do conselho possam ter perspectivas diversas, a articulação política se fortalece quando há a identificação de metas compartilhadas.

Como consequência das interações desses atores, observa-se que a coordenação decorre de consensos mínimos, baseados na confiança e comunicação. As redes fortalecem a gestão turística ao compartilhar recursos. O alinhamento entre os conselheiros otimiza a alocação desses recursos, evitando desperdícios e sobreposições de ações. Incentivos e restrições regulam práticas e impulsionam o desenvolvimento, enquanto a credibilidade e legitimidade das ações se constroem quando há coerência entre discurso e prática, valorizando a participação dos envolvidos.

A capacidade de articulação dos atores políticos unifica a concepção de que as condições para que as coalizões se formem. A interdependência das ações públicas, o uso estratégico dos recursos disponíveis e as limitações internas das estruturas de gestão. Esses elementos determinam não apenas a necessidade de cooperação entre os diferentes setores — público, privado e sociedade civil —, mas também explicam como incertezas e desconfianças podem ser minimizadas em busca de segurança nas ações coordenadas.

Nesse contexto, a ação-interação dos atores políticos emerge como uma resposta direta às condições colocadas. Quando há sobreposição de interesses públicos e privados, a interação entre os atores tende a se intensificar, exigindo negociação, mediação e redefinição de estratégias. A disponibilidade ou escassez de recursos impulsiona os agentes a buscar soluções conjuntas, compartilhando responsabilidades e fortalecendo a articulação interinstitucional. Assim, a forma como os conselheiros e demais representantes pensam e agem se transforma, pois passa a considerar não apenas seus interesses individuais, mas a viabilidade coletiva das decisões e a sustentabilidade das políticas adotadas.

Como consequência dessas interações, observa-se o fortalecimento da negociação como prática constante nos espaços de decisão, refletindo um amadurecimento político e institucional. A governança participativa torna-se um pilar fundamental, promovendo processos mais transparentes, inclusivos e representativos. A participação ativa dos diferentes segmentos da sociedade nas decisões amplia a legitimidade das políticas públicas, ao mesmo tempo em que

contribui para a formação de coalizões em torno de objetivos comuns, como o desenvolvimento sustentável, a valorização da cultura local ou a melhoria da infraestrutura turística. Essas coalizões, por sua vez, reforçam as redes de colaboração e garantem maior estabilidade e continuidade às ações implementadas.

Às crenças compartilhadas e institucionalizadas vinculam-se as condições como valores, ideias e engajamento coletivo para explicar como a formação de coalizões é moldada pelo comportamento dos atores. Além disso, como esse sistema de crenças é criado e incorporado para orientar as decisões políticas, impactando diretamente na capacidade decisória e na transparência das ações. A ação-interação ocorre por meio do compartilhamento de informações disponibilizadas e de ações coordenadas e de comando, em que os atores, respondem por meio da negociação, alinhar seus interesses. Como consequências para a formação de coalizões, observa-se quanto maior a adesão às decisões, o fortalecimento de ações inclusivas e colaborativas se tornam constantes, bem como o aprimoramento dos processos de escuta e negociação, consolidando assim práticas democráticas dentro do subsistema.

Tais mudanças podem ser analisadas a partir da criação e adaptação de instrumentos da política, do comportamento dos atores envolvidos, do redesenho nos processos decisórios e da forma como os interesses são negociados, da alteração na dinâmica de poder, da alocação de recursos e da credibilidade dos atores na formulação e implementação das políticas.

Quanto às dificuldades enfrentadas, ao longo da pesquisa, a pesquisadora enfrentou percalços que merecem destaque, como o acesso a documentos e atas completas dos conselhos, especialmente em Barreirinhas para períodos anteriores a 2017 e em São Luís o mandato de 2015-2017, limitando assim uma análise longitudinal mais robusta. Também se constatou resistência de alguns atores em compartilhar informações detalhadas sobre sua atuação nos conselhos.

Apesar dessas dificuldades, a pesquisa trouxe importantes contribuições teóricas e práticas. Conceitualmente, a pesquisa reforçou a relevância do modelo de coalizões de defesa em contextos de governança descentralizada, aplicando-o a uma área pouco explorada, como o turismo. A análise propôs novas perspectivas para compreender como crenças, aprendizado da política, acordos coletivos e eventos internos e externos moldam os processos decisórios em conselhos municipais e

geram mudanças políticas, contribuindo para o debate sobre democracia participativa e políticas públicas.

Assim, com base nos resultados encontrados na tese nas perspectivas dos modelos teóricos estudados, na análise documental e na discussão com outros autores na revisão bibliográfica, o estudo fornece subsídios para que empreendedores, formuladores de políticas públicas, pesquisadores e demais atores do turismo consigam identificar lacunas para análise da formação de coalizões de defesa em conselhos de turismo e das mudanças políticas.

Para pesquisas futuras, é possível expandir a análise para outros municípios com conselhos de turismo, a fim de comparar dinâmicas locais e identificar padrões ou divergências no funcionamento de coalizões de defesa, bem como investigar o impacto de políticas específicas implementadas a partir das deliberações dos conselhos, verificando sua eficácia e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- AGGER, A. Democratic innovations in municipal planning: Potentials and challenges of place-based platforms for deliberation between politicians and citizens. **Cities**, v. 117, p.1-10, 2021. DOI: 10.1016/j.cities.2021.103317. Acesso em: 22 nov. 2023.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v.3, n. 2, p. 12-42, jul./dez., 2015.
- ALBUQUERQUE, M. C. B.; OLIVEIRA, S. A. A construção social da identidade turística: uma visão do institucionalismo organizacional. **Revista Turismo em Análise**, [S. l.], v. 31, n. 3, p. 435-454, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/172371>. Acesso em: 7 nov. 2023.
- ALBUQUERQUE, M.C. B.; OLIVEIRA, S. A. Trabalho Institucional Identitário no Campo Organizacional do Turismo. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 16, p. 1-19, 2022. DOI: 10.7784/rbtur.v16.2554. Acesso em: 22 nov.2023.
- ALENCAR, J. L. O.; REYS JÚNIOR, E. R. Atuação da sociedade no Conselho Nacional de Turismo: demandas e rede de relacionamentos. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 170–178, 2018. DOI: 10.21118/apgs.v10i3.5317. Acesso em: 7 dez. 2023.
- ALLISON, G. Emergence of Schools of Public Policy: reflections by a founding dean. *In*: GOODIN, R. E. (Org.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- ALMEIDA, A. I. S.; RIBEIRO, J. M.; BASTOS, F. I. Análise da política nacional de DST/Aids sob a perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 3, p. 837–848, mar. 2022. DOI: 10.1590/1413-81232022273.45862020. Acesso em: 7 nov. 2023.
- ALMEIDA, C. *et al.* Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018). **Opinião Pública**, v. 28, n. 2, p. 386–424, maio 2022. DOI: 10.1590/1807-01912022282386 - e-ISSN 1807-0191. Acesso em: 7 nov. 2023.
- ALMEIDA, C. *et al.* Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Revista Debates**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 64–90, 2021. DOI: 10.22456/1982-5269.111623. Acesso em: 1 jan. 2024.
- ALMEIDA, C. O que sabemos sobre as instituições participativas? Três aprendizados. *In*: TEIXEIRA, A.; ALMEIDA, C.; MORONI, J. (Org.). **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. Marília: Lutas Anticapital, 2020. p. 29-31.
- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. 1, p.140- 170, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i1.3516. Acesso em: 7 jan. 2024.

ALONSO-ALMEIDA, M.D.M.; RODRÍGUEZ-ANTÓN, J.M. The Role of Institutional Engagement at the Macro Level in Pushing the Circular Economy in Spain and Its Regions. **International Journal Environmental Research and Public Health**, v. 17, p. 1-24, 2020. DOI: 10.3390/ijerph17062086. Acesso em: 22 nov. 2023.

ALTIN, M.; MEMILI, E.; SÖNMEZ, S. Institutional economics and firm creation in the hospitality and tourism industry. **Tourism Economics**, v. 23, n. 7, p. 1381-1397, 2017. DOI: 10.1177/1354816617689869. Acesso em: 22 nov. 2023.

ALVES, E. M. **Trajetórias das decisões sobre políticas públicas de esgotamento sanitário e as influências das coalizões de defesa**: estudo de caso de Ubatuba - SP. 2018. 247p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-12062019-105820/>. Acesso em: 01 jan. 2024.

ALVES, R. P. **A política do audiovisual no Brasil**: um estudo sobre as coalizões de defesa no período 2003-2010. 2016. 131p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7743>. Acesso em: 6 jan. 2023.

AMBROSIE, L. M. Myths of tourism institutionalization and Cancún. **Annals of Tourism Research**, v. 54, p. 65–83, 2015. DOI: 10.1016/j.annals.2015.06.002. Acesso em: 7 nov. 2023.

ANDERSON, W. F. A.; D. A. MACLEAN. Public forest policy development in New Brunswick, Canada: multiple streams approach, advocacy coalition framework, and the role of science. **Ecology and Society**, v.20, n. 4, p. 1-12, 2015. DOI: 10.5751/ES-07795-200420. Acesso em: 6 jan. 2023.

ARAKAKI, K.K.; RECH, L.R.; BENINI, E. G. O institucionalismo no campo das teorias da organização: uma análise em manuais didáticos de administração. **Revista ENIAC Pesquisa**, Guarulhos (SP), v.8, n.1, p. 99-118, jan.- jun. 2019.

ARAUJO, C. M. Civil Society Participation in Public Policy Processes in Brazilian Tourism: The Itapararanga-Sorocabana Touristic Region Forum. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 8–14, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/abet/article/view/3038>. Acesso em: 8 jan. 2024.

ARAÚJO, C. M. Gestão pública democrática e democracia participativa no Brasil: disseminação dos conselhos de políticas públicas, no âmbito do turismo, no estado de São Paulo. **Tourism & Management Studie**, v. 1, p. 396-406, 2011. ISSN: 2182- 8458. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=388743867035>. Acesso em: 9

dez. 2023.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.83, p. 11-35, 2017.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. 2007. 332p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. 2013. 458p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14599>. Acesso em; 01 jan. 2024.

ASENBAUM, H.; HANUSCH, F. (De)future democracy: Labs, playgrounds, and ateliers as democratic innovations. **Futures**, v. 134, p. 1-11, 2021. DOI: 10.1016/j.futures.2021.102836. Acesso em: 22 nov. 2023.

ATAÍDE JÚNIOR, F.; MOURA, E. D.; ATAÍDE, P. C. A evolução e consolidação da atividade turística no território de Barreirinhas – MA. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 5, n. 17, p. 1-8, mai./ago., 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2446-6549.2019.11073>. Acesso em: 20 dez. 2024.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, junho, p. 43-64, 2008.

AZEVEDO, S. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. *et al.* **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade_2017.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

BABON, A. *et al.* Advocacy coalitions, REDD+, and forest governance in Papua New Guinea: how likely is transformational change?. **Ecology and Society**, v. 19 n. 3, p.1-13, 2014. DOI: 10.5751/ES-06486-190316. Acesso em: 22 nov. 2023.

BADOLA, R. *et al.* Institutional arrangements for managing tourism in the Indian Himalayan protected areas. **Tourism Management**, v. 66, p. 1-12, 2018. DOI: 10.1016/j.tourman.2017.10.020. Acesso em: 22 nov. 2023.

BAILEY, S; MORRIS, D.; DUNNING, K. Biodiversity conservation, advocacy coalitions, and science-focused disputes: the case of Caymanian coral reef conservation and the proposed port expansion project. **Front. Mar. Sci.**, p. 1-14, 2023. Disponível em:

<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2023.1204139/full>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BANTIM, N. R.; FRATUCCI, A. C. Gestão regional do turismo – participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras- RJ. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 108–124, 2019. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1487>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BARDDAL, F. M. E. **Conselhos municipais de esportes e a oferta de serviços e bens públicos da temática esportiva: uma avaliação de impacto**. 2023. 340p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/82910/R%20-%20T%20-%20FABIANA%20MARISSA%20ETZEL%20BARDDAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jan. 2024.

BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. URBE. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.12, e-20190045, p. 1-15, 2020. DOI: 10.1590/2175-3369.012.e20190045. Acesso em: 07 dez. 2023.

BARREIRINHAS. Lei Municipal n. 655 de 21 de junho de 2012. **Estabelece a estrutura organizacional da prefeitura municipal de Barreirinhas e dá outras providências. Barreirinhas**, 2012. Disponível em: https://www.barreirinhas.ma.gov.br/arquivos/97/LEIS%20MUNICIPAIS_655_2012_000001.pdf. Acesso em:

BARREIRINHAS. Lei Municipal n. 524 de 05 de julho de 2005. **Dispõe sobre a instituição do plano diretor do município de barreirinhas do Estado Maranhão e trata de outras providências**. Barreirinhas, MA, 2005.

BARREIRINHAS. Lei Municipal n. 565 de 23 de outubro de 2007. **Cria o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR e dá outras providências**. Barreirinhas, MA, 2007. Disponível em: <https://diario.famem.org.br/3831/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BARREIRINHAS. Lei Municipal n. 753 de 14 de dezembro de 2016. **Reorganiza o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, o Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR e dá outras providências**. Barreirinhas, MA, 2016. Disponível em: <https://diario.famem.org.br/5749/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BARREIRINHAS. Lei Municipal n. 762 de 02 outubro de 2017. **Institui o Voucher Digital no município de Barreirinhas e dá outras providências**. Barreirinhas, MA, 2017a. Recuperado de: <https://diario.famem.org.br/13537/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BARREIRINHAS. Lei Municipal n. 763 de 02 outubro de 2017. **Regula o sistema tributário municipal de Barreirinhas**. Barreirinhas, MA, 2017b. Recuperado de: <https://diario.famem.org.br/13537/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BARREIRINHAS. Lei n. 802 de novembro de 2021. **Institui o Sistema de Gestão do Ordenamento Turístico no Município de Barreirinhas, e dá outras providências**.

Barreirinhas, MA, 2012a.

BARREIRINHAS. Lei n. 813 de 28 de dezembro de 2021. **Estabelece Nova Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Barreirinhas e dá outras providências.** Barreirinhas, MA, 2021b.

BASSANI, C. P. *et al.* Democratic institutions in Brazilian tourism policy: An analysis of council laws. **Latin American Policy**, v. 13, n. 1, p. 63–81, 2022. DOI: 10.1111/lamp.12247. Acesso em: 22 nov. 2023.

BASSANI, C. P.; GOMES, B. M. A.; PESSALI, H. P. Conselhos municipais de turismo e bens democráticos: análise comparativa Curitiba-PR e Belo Horizonte - MG (Brasil). **Rosa dos ventos turismo e hospitalidade**, v. 12, n. 1, p. 154-168, 2020. DOI: 10.18226/21789061.v12i1p154. Acesso em: 7 nov. 2023.

BASSANI, C.P. **Turismo, direito e democracia**: uma análise dos bens democráticos nas leis dos conselhos municipais. 2019. 127p. Dissertação (Mestrado em Turismo) - , Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/63535>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BEARD, V. A Theoretical Understanding of Housing and Homelessness: Federal Homelessness and Housing Policy Through the Lenses of Punctuated Equilibrium Theory and Advocacy Coalition Frameworks. **Poverty & Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 67-87, 2013. DOI: 10.1002/pop4.16. Acesso em: 07 dez. 2023.

BENNER, M. A tale of sky and desert: Translation and imaginaries in transnational windows of institutional opportunity. **Geoforum**, v. 128, p. 181-191, 2022. DOI: 10.1016/j.geoforum.2021.12.019. Acesso em: 22 nov. 2023.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BORBA, J.; CARDOSO, G. R. Legitimidade democrática e apoio político: inovações recentes no debate internacional. **Opinião Pública**, v. 27, n. 2, p. 333–359, maio 2021. DOI: 10.1590/1807-01912021272333. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRAGA, A. L. C. **Desenho institucional e bens democráticos**: um estudo sobre as intersecções dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba. 2020. 238p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69329>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRAGA, A. L. C.; PESSALI, H. F. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. **Guaju**, Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015. DOI: 10.5380/guaju.v1i2.45033. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRAGA, A. L. C.; PESSALI, H. F. Política urbana e participação: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 3, p. 522–537, set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 9759 de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Ministério de Turismo. **São Luís (MA) recebe certificado internacional de viagem segura**. Brasília, 27 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/viagens-e-turismo/2021/01/sao-luis-ma-recebe-certificado-internacional-de-viagem-segura>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria **Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro**. Programa Regionalização do Turismo Brasília: Ministério do Turismo, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/ministerio-do-turismo/mapa-do-turismo-brasileiro-categorizacao-dos-municipios/perguntas_espostas_categorizacao_2019.pdf. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do turismo. **Plano nacional de turismo - 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/PNT_2018-2022.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do turismo. Portaria MTUR n. 41, de 24 de novembro de 2021. **Consolida e atualiza as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro, além de estabelecer os critérios, as orientações, os compromissos, os procedimentos e os prazos para a composição deste**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/Consolidada%20-%20Portaria%20Mapa%2026-11-21.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do turismo. Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008. **Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do turismo. Lei n. 14.789 de 18 de setembro de 2024. **Altera as Leis nºs 7.064, de 6 de dezembro de 1982, 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo), 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para promover a modernização do turismo; dispõe sobre a transferência de empregados da Infraero;**

revoga o Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, e a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, e dispositivos das Leis nºs 12.833, de 20 de junho de 2013, e 12.974, de 15 de maio de 2014. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14978.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 55–82, jan. 2014. DOI: 10.1590/S0034-76122014000100003. Acesso em: 23 nov. 2023.

CABRAL, E. R.; DIAS, J. S.; GOMES, S. C. Gestão Ambiental em Espaços de Lazer e Turismo: As Praias Urbanas da Amazônia Brasileira. **Revista Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade**, v. 7, n. 02, p. 269-287, abr./jun., 2015. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/3102>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CAIRNEY, P. “Paul A. Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *In*: LODGE, M.; PAGE, E.C.; BALLA, S. J. **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxônia: Oxford University Press, 2015.

CAMPOS, M. J. Z.; HALL, C. M.; BACKLUND, S. Can MNCs promote more inclusive tourism? Apollo tour operator's sustainability work, Tourism. **Geographies**, v. 20, n. 4, p. 630-652, 2018. Disponível em: 10.1080/14616688.2018.1457074. Acesso em: 22 nov. 2023.

CAPELARI, M. G. M., *et al.* Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ZJnBVpLt3dBL6yyLY6krpGN/#>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. du P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 91–99, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4637>. Acesso em: 6 jan. 2024.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE**. v. 14, p. 486-505, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/37qLWD45Dq4pJN6wpfp69hC/>. Acesso em: 23 dez. 2023.

CAPELLA, A.C.; BRASIL, F.G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos – Cebrap**, n.101, p. 57-76, 2015. DOI: 10.1590/S0101-33002015000100003. Acesso em: 23 nov. 2023.

CARNEIRO, J. D. B.; BOUSQUAT, A.; FRAZÃO, P. A Implementação da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência no Âmbito da Saúde Bucal a partir do Modelo da

Coalizão de Defesa em Duas Regiões de Saúde no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, p. 1-17, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351570330009>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CARRIJO, C. D. **Análise das coalizões de defesa sobre o caso do marco regulatório das organizações da sociedade civil**. 2019. 190p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/37389?mode=full>. Acesso em: 24. mai. 2024.

CARVALHO, F. Agenda Governamental e Trajetória Institucional do Turismo no Brasil. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos: ABET, Juiz de Fora*, v. 5, n. 1, p. 59 - 70, 2015. Disponível em: <https://www.each.usp.br/turismo/publicacoesdeturismo/ref.php?id=55>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CARVALHO, F. C. Percepção dos agentes públicos municipais e dos sindicatos dos trabalhadores rurais sobre governança territorial e participação. **GeoTextos**, v. 18, n. 2, p. 59-85, dez. 2022.

CARVALHO, F. C.; PIRES, E. L. S. A construção de modalidades de governança na dinâmica contemporânea do território no estado do Maranhão. **Revista Geografar**, Curitiba, v.16, n.1, p.114-134, jan. a jun./2021.

CARVALHO, G. L. Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934-2014). **Mercator**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 87-99, fev. 2016. ISSN 1984-2201.

CASSIANI, S. H. D. B.; CALIRI, M. H. L.; PELÁ, N. T. R.. A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 4, n. 3, p. 75–88, dez. 1996.

CATANEO, F. B. Uma nova lógica de orçamento impositivo e um novo molde de orçamento participativo: o caso do orçamento legislativo participativo de Florianópolis (OLP). **Em Tese**, v. 19, n. 02, p. 47-74, set./dez., 2022. DOI: 10.5007/1806-5023.2022.e84329. Acesso em: 22 nov. 2023.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set./dez., 2014.

CAVALCANTE, C. M. **A vitivinicultura no Vale do São Francisco**: evolução institucional no sertão nordestino. 2010. 286p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/34651/2010-Carolina%20Cavalcante%20TESE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jan. 2024.

CAVALCANTE, C. M. Uma abordagem institucionalista da firma e da empresa-plataforma. *In*: COUTINHO, D. R. *et. al.* (org.). **Propriedades em transformação 2: expandindo a agenda de pesquisa**. São Paulo: Blucher, 2021.

CHAI, C. *et al.* Práticas relacionais, mecanismos de governança e confiança em uma rede de cooperação. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, Caçador, SC, Brasil, p. 46-61, set. 2019. ISSN 2238-9636. DOI: 10.33362/visao.v8i2.2006. Acesso em: 07 nov. 2023.

CHARMAZ, K. **A Construção da Teoria Fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CHAVES, T. J.; SECCHI, L. O Plano Nacional de Turismo brasileiro (2003-2022): uma análise do processo de formação da agenda regional. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, v. 16, n. 1, p. 1-17, jan./jun., 2022b. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/28137/1/O%20plano%20nacional%20de%20turismo%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2024.

CHAVES, T. J.; SECCHI, L. Uma análise do modelo de coalizões de defesa aplicado às políticas públicas do turismo em Florianópolis. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 16, e-2654, p. 1-17, 2022a. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/2654>. Acesso em: 7 jan. 2024.

CHECHI, L. A.; GRISA, C. Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 735–753, 2019. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13087>. Acesso em: 31 out. 2023.

CHU, V. H. Y.; LAW, W. W. Y.; WILLIAMS, J. M. Advocacy coalitions in rural revitalisation: The roles of policy brokers and policy learning. **Environmental Science & Policy**, v. 136, p. 9-18, 2022. DOI: 10.1016/j.envsci.2022.05.006. Acesso em: 12 dez. 2023.

CINTRA, R. F.; AMÂNCIO-VIEIRA, S. F.; COSTA, B. K. Stakeholder Theory e Institucionalismo Sociológico: Complementações para Análise do Turismo de Londrina-PR1. **Revista Iberoamericana de Turismo- RITUR**, v. 6, n. 1, p. 165-186, 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/2253>. Acesso em: 7 nov. 2023.

COASE, R. H. **The problem of social cost. The firm, the market and the Law**. Chicago, Londres: University of Chicago Press, 1990.

COMMONS, J. R. Economia Institucional. *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional: Fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146,

jul./dez., 2002.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Uma avaliação da agenda de pesquisa da Escola Institucionalista Original. *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional**: Fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017.

COSTA, H. A.; SILVA, D. L. B.; NASCIMENTO, E. P. A Governança sonhada para o Turismo: uma análise sobreo voucher único de Barreirinhas (Maranhão, Brasil), a partir da visão dos empresários do setor turístico. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, v.2, p.701-715, 2012.

COSTA, M. C.; MELLO, C. M. Mudança e Lógicas Institucionais: Panorama e Proposta de Conciliação Entre Três Diferentes Abordagens Institucionalistas. *In*: Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD, 7, 2012, Curitiba. **Anais...Curitiba**, p. 1-16, 2012.

COSTA, T. T. B.; ALMEIDA, L. Entre Estado, sociedade e espaços deliberativos: o caso do Conselho Municipal de Saúde de Natal/Brasil. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 4, n. 72-78, p. 360-378, 16 out. 2017. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/80>. Acesso em: 23 nov. 2023.

COURI, A. S.; FERREIRA, B. P. Teoria fundamentada nos dados: entre possibilidades e desafios. *In*: EMMENDOERFER, M. L.; GOMES, B. M. A. **Métodos Qualitativos para análise de Políticas Públicas**. 1 ed. Salvador, BA: Motres, 2023.

COUTINHO, A. C. A. Concepção do estado e as novas institucionalidades políticas: como isto reflete nas instâncias de governança em turismo? – O caso do conselho estadual de turismo do Rio Grande do Norte. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, n. 20, p.1-9, 2016. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/turydes/20/politica-publica.html>. Acesso em: 12 dez. 2023.

COUTINHO, D. R. *et al.* Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. **The Theory and Practice of Legislation**, v. 5, n. 3, p. 225-243, 2017. DOI: 10.1080/20508840.2017.1407073. Acesso em: 7 nov. 2023.

COUTO, C. G. Instituições Políticas. *In*: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

CUÉLLAR-MOLINA, D.; LUCÍA-CASADEMUNT, A. M.; GARCÍA-CABRERA, A. M. Institutional environment and job well-being on the governance of the tourism industry: a European study. **PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 13, n. 6, p. 1387-1399, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88143407008>. Acesso em: 7 nov. 2023.

CUNHA, E. S. M. *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, R.

R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

DEAN, L. A. Policy silences and the formation of advocacy coalitions in East European sex tourism. **Policy Studies**, v. 43, n. 4, p. 877-896, 2022. DOI: 10.1080/01442872.2021.2016679. Acesso em: 31 dez. 2023.

DELEON, P. The Historical Roots of the Field. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006.

DOLK, M.; PENNING-ROWSELL, E. C. Advocacy coalitions and flood insurance: Power and policies in the Australian Natural Disaster Insurance Review. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v.39, n. 6, p. 1172-1191, 2021. DOI: 10.1177/2399654420960484. Acesso em: 31 dez. 2023.

DONNELLY, S. Advocacy coalitions and the lack of deposit insurance in Banking Union. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 21, n. 3, p. 210-223, 2017. DOI: 10.1080/17487870.2017.1400437. Acesso em: 22 nov. 2023.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F (eds.), **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: UnB, 2010.

EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

ELGIN, D.J.; WEIBLE, C.M. Stakeholder Analysis of Colorado Climate and Energy Issues. **Review of Policy Research**, v. 30, p. 114-133, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12005. Acesso em: 31 dez. 2023.

ENDRES, A. V.; MATIAS, E. A trajetória das políticas de turismo a partir das perspectivas do institucionalismo histórico: o caso da Paraíba. **Revista Iberoamericana de Turismo- RITUR**, Penedo, v. 8, n. 1, p.221-235, abr. 2018. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/ritur>. Acesso em: 07 nov. 2023.

ENDRES, A. V.; PAKMAN, E. T. A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 1-18, jan./abr. 2019. DOI: 10.7784/rbtur.v13i1.1431. Acesso em: 23 nov. 2023.

ESTOL, J.; CAMILLERI, M.A.; FONT, X. European Union Tourism Policy: An Institutional Theory Critical Discourse Analysis. **Tourism Review**, p.1-17, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3200033>. Acesso em: 23 nov. 2023.

FALASTER, C.; ZANIN, L. M.; GUERRAZZI, L. A. Teoria institucional na pesquisa em turismo: novas oportunidades de uma teoria em evolução. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 270–293, 2017. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1310>. Acesso em: 7 nov. 2023.

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no

exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 69, p.53- 84, 2018.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

FERNANDES, I. F. A. L.; ALMEIDA, L. A. Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. **Revista Teoria & Pesquisa**, v. 28, n. 1, p. 122-146, 2019. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/706/424>. Acesso em: 02 mai. 2024.

FERREIRA, G. G. *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1- 15, 2019. DOI: 10.1590/2175-3369.011.001.AO04. Acesso em: 23 nov. 2023.

FONG, V. H. I.; WONG, I. A. W.; HONG, J. F. L. Developing institutional logics in the tourism industry through coopetition, **Tourism Management**, v. 66, p. 244-262, 2018. DOI: 10.1016/j.tourman.2017.12.005. Acesso em: 22 nov. 2023.

FONSECA, I. S. **Os conselhos gestores e a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas**. 2013. 151p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/32155>. Acesso em: 23. nov. 2023.

FREITAS, C. S. Implicações da e-participação para a democracia na América Latina e Caribe. **Contracampo**, Niterói, v. 39, n.2, p. 116-131, ago./nov. 2020. DOI: 10.22409/contracampo.v39i2.29422. Acesso em: 22 nov. 2023.

FREITAS, P. T. Coalizões de defesa dos migrantes internacionais e política partidária, durante a transição democrática, em São Paulo. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana** [online]. v. 26, n. 54, p. 231-246, 2018. DOI: 10.1590/1980-85852503880005412. Acesso em: 22 nov. 2023.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p.210-259, 2000.

FUNKE, N. *et al.* The Roles of Experts and Expert-Based Information in the Advocacy Coalition Framework: Conceptual and Empirical Considerations Based on the Acid Mine Drainage Case Study in Gauteng. South Africa. **Policy Studies Journal**, v.49, n.3, p. 785-810,2021. DOI: 10.1111/psj.12409. Acesso em: 22 nov. 2023.

FUKUSHIMA, K. A. Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela. **Colombia Internacional**, v.98, p. 105-135, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.04>. Acesso em: 17 mar.2025.

GALATEAU, E. F. The Atelier Climat, a French citizen consultation process set up to promote sustainable development: a local democratic innovation. **Field Actions Science Reports** [online], Special Issue 11, p. 1-8, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/factsreports/3494>. Acesso em: 23 nov. 2023.

GAMBI, M. O. **Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas**. Documentos de Trabajo, n. 11. Santiago de Chile: INAP, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2007. Disponível em: http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf;jsessionid=45BB4E76A88DE339968F30E540A72DC9?sequence=1. Acesso em: 22 jan. 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GLASER, B. G.; HOLTON, J. Remodeling Grounded Theory. **Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 1-22, 2004. Disponível em: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/607>. Acesso em: 7 jan. 2024.

GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print Editora, 2018.

GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo: interação empresários-setor público em Curitiba sob a ótica institucional**. 2015. 203p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/37896/R%20-%20T%20-%20BRUNO%20MARTINS%20AUGUSTO%20GOMES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jan. 2024.

GOMES, B. M. A.; PESSALI, H. F. Turismo em Curitiba, Pr: um histórico de sua institucionalização no setor público. **Turismo - Visão e Ação**, v. 19, n. 2, p. 244-269, mai./-ago. 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2610/261056058003.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2024.

GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. The public and its policies. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006.

GORSKY, M.; MILLWARD, G. Resource Allocation for Equity in the British National Health Service, 1948-89: An Advocacy Coalition Analysis of the RAWP. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 43, n. 1, p. 69-108. DOI: 10.1215/03616878-4249814. Acesso em: 22 nov. 2023.

GOULART, J. Innovaciones democráticas y participación ciudadana en la planificación urbana en Brasil. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 6, n. 128-134, p. 337-352, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/156>. Acesso em: 22 nov. 2023.

GOUVEIA *et al.* Efetividade das instituições participativas no Brasil no processo de participação social e de deliberação. **Espacios Públicos**, v. 21, n. 51, p. 7-27, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/676/67658324001/html/>. Acesso em: 7 nov. 2023.

GRECHI, D. C. **O desenvolvimento turístico sob a ótica da economia institucional: uma análise do caso de Bonito (MS)**. 2011. 294p. Tese (Doutorado Interinstitucional em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/49855/000835743.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jan. 2023.

GRIMM, I. J. *et al.* Políticas públicas do turismo e sustentabilidade: a interrelação na esfera nacional, estadual e local. **Revista Turismo e Ação**, v. 15, n. 1, p. 95-111, 2013. DOI: 10.14210/rtva.v15n1.p095-111. Acesso em: 22 nov. 2023.

GROSBOIS, D.; FENNELL, D. A. Determinants of climate change disclosure practices of global hotel companies: Application of institutional and stakeholder theories. **Tourism Management**, v. 88, p. 1-6, 2022. DOI: 10.1016/j.tourman.2021.104404. Acesso em: 22 nov. 2023.

GWIAZDA, A.; MINKOVA, L. Gendered advocacy coalitions and the Istanbul Convention: a comparative analysis of Bulgaria and Poland. **International Feminist Journal of Politics**, p.31-53, 2023. DOI: 10.1080/14616742.2023.2214566. Acesso em: 6 jan. 2023.

HAAR, R. N.; PIERCE, J. J. Foreign Policy Change from an Advocacy Coalition Framework Perspective, **International Studies Review**, v. 23, n. 4, p. 1771–1791, 2021. DOI: 10.1093/isr/viab044. Acesso em: 22 nov. 2023.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/#ModalHowcite>. Acesso em: 22 ago. 2023.

HAMILTON, W. B. A abordagem institucional para a teoria econômica. *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional: Fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017.

HAQUE, M.Z.; ISLAM, M.S.; LUCKY, S. A. Espousal of online social networks (osns) in tourism supply chain network (tscn) during COVID-19. **GeoJournal of Tourism and Geosites**, v. 42, n. 2, p. 804-816, 2022. DOI: 10.30892/gtg.422spl21-892. Acesso em: 22 nov. 2023.

HEIKKILA, T. *et al.* A Comparative View of Advocacy Coalitions: Exploring Shale Development Politics in the United States, Argentina, and China. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 21, n. 2, p. 151-166, 2018. DOI: 10.1080/13876988.2017.1405551. Acesso em: 09 dez. 2023.

- HEINMILLER, B. T.; PIRAK, K. Advocacy Coalitions in Ontario Land Use Policy Development. **Review of Policy Research**, v. 34, n. 2, p. 168-185, 2017. DOI: 10.1111/ropr.12210. Acesso em: 22 nov. 2023.
- HELMSING, A. H. J.; FONSECA, P. E. La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil. **EURE**, v. 37, n. 110, p. 31-57, abr. 2011.
- HENRY, A. D. *et al.* Policy Change in Comparative Contexts: Applying the Advocacy Coalition Framework Outside of Western Europe and North America. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 4, p. 299-312, 2014. DOI: 10.1080/13876988.2014.941200. Acesso em: 22 nov. 2023.
- HESLINGA, P. G. J.; VANCLAY, F. Understanding the historical institutional context by using content analysis of local policy and planning documents: Assessing the interactions between tourism and landscape on the Island of Terschelling in the Wadden Sea Region. **Tourism Management**, v. 66, p. 180-190, 2017. DOI: 10.1016/j.tourman.2017.12.004. Acesso em: 7 nov. 2023.
- HODGSON, G. M. A abordagem da economia institucional. *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional: Fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017b.
- HODGSON, G. M. Choice, Habit and Evolution. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 20, n. 1, p. 1-18, jan. 2010.
- HODGSON, G. M. O que são instituições? *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional: Fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017a.
- HODGSON, G. M. The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research. **Constitutional Political Economy**, v. 13, p. 111-127, 2002.
- HODGSON, G. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, n. 2, p. 159-175, 2003.
- HOLZSCHEITER, A.; GHOLIAGHA, S.; LIESE, A. Advocacy Coalition Constellations and Norm Collisions: Insights from International Drug Control, Human Trafficking, and Child Labour. **Global Society**, v. 36, n. 1, p. 25-48, 2021. DOI: 10.1080/13600826.2021.1885352. Acesso em: 22 nov. 2023.
- HOOD, C. C. **The Tools of Government**. Chatham: Chatham House Publishers, 1986.
- HOOD, C. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 20, n. 1, p. 127-144, Jan. 2007.
- HOOD, C.; MARGETTS, H. Z. **The tools of government in the Digital Age**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

HORNUNG, J.; BANDELOW, N.C. Party Identification and Cultural Theory in Europe: Methodologically Advancing Comparative Studies of the Advocacy Coalition Framework. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 24, n. 2, p. 117-137, 2022. DOI: 10.1080/13876988.2021.1891834. Acesso em: 07 nov. 2023.

HOWLETT, M. **Designing public policies: principles and instruments**. London: Routledge, 2011.

HOZ, R. Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. **En Justicia**, v. 30, p. 107-121, 2016. DOI: 10.17081/just.21.30.1353. Acesso em: 17 jan. 2023.

HUANG, G. C.; CHEN, R.; PARK, B. Democratic innovations as a party tool: A comparative analysis of nuclear energy public participation in Taiwan and South Korea. **Energy Policy**, v. 153, p. 1-17, 2021. DOI: 10.1016/j.enpol.2021.112251. Acesso em: 31 dez. 2023.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/barreirinhas/panorama>. Acesso em: 11 abr. 2025.

IBRAHIM, M. N.; KIMBU, A. N.; RIBEIRO, M. A. Recontextualising the determinants of external CSR in the services industry: A cross-cultural study. **Tourism Management**, v. 95, p. 1-14, 2023. DOI: 10.1016/j.tourman.2022.104690. Acesso em: 22 nov. 2023.

INGOLD, K.; FISCHER, M.; CAIRNEY, P. Drivers for Policy Agreement in Nascent Subsystems: An Application of the Advocacy Coalition Framework to Fracking Policy in Switzerland and the UK. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 3, p. 442-463, 2016.

JACINTHO, J. **Serenata Histórica volta às ruas do Centro Histórico de São Luís**. São Luís, 26 de agosto de 2015. Disponível em: <https://joeljacintho.com.br/serenata-historica-volta-as-ruas-do-centro-historico-de-sao-luis/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

JACOMETTI, M.; LAGO, E. C. W.; BONFIM, L. R. C. Institutional Work Affecting Institutions in a Tourism Cluster. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 16, p. 1-16, e-2099, 2022. DOI: 10.7784/rbtur.v16.2099. Acesso em: 07 nov. 2023.

JANSSON, F.; LINDENFORS, P.; SANDBERG, M. Democratic revolutions as institutional innovation diffusion: Rapid adoption and survival of democracy. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 80, p. 1546–1556, 2013. DOI: 10.1016/j.techfore.2013.02.002. Acesso em: 31 dez. 2023.

JENKINS-SMITH, H. *et al.* The advocacy coalition framework: an overview of the research program. *In*: WEIBLE, C.; SABATIER, P. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2018.

KADIA, B. M.; DIMALA, C. A.; NJEFI, K. P. Emergence of universal antiretroviral therapy coverage in South Africa: applying the advocacy coalition framework to refine the

narratives and inform epidemic responses. **Pan African Medical Journal**, v. 42, n. 6, p.1-8, 2022. Disponível em: <https://www.panafrican-med-journal.com//content/article/42/6/full>. Acesso em: 07 dez. 2023.

KAPP, K. W. A natureza e relevância da economia institucional. *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional: Fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

KRIEGER, O. M. Q. **Experiência de Participação Social no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/PR**. 2012. 203 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/28004>. Acesso em: 23 mai. 2024.

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. *In*: **CIAIQ: Congresso Iberoamericano em Investigação Qualitativa**, 4., 2015. Aracaju. **Anais...** Aracaju, SE: Universidade Tiradentes, 2015. p. 243-247. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>. Acesso em: 07 jul.2024.

KRUL, M. **The New Institutional Economic History of Douglass C. North: A Critical Interpretation**. Berlin, Germany: Springer International Publishin, 2018.

LASSWELL, H. D. **Política: quem ganha o quê, quando, como**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. CONSELHOS E REGIMES DE NORMATIZAÇÃO padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, p. 1-27, 2021. DOI: 10.1590/3610610/2021. Acesso em: 12 dez. 2023.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, jul. 2016.

LAVANDOSKI, J.; SILVA, J. A.; SÁNCHEZ, A. V. Institutional theory in tourism studies: Evidence and future directions. **CIEO - Research Centre for Spatial and Organizational Dynamics**, University of Algarve, n. 3, p. 31-47, 2014. Disponível em: <http://cieo.pt/discussionpapers/13/article3.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2023.

LEITE, Â. R. L. L.; GOMES, B. M. A. Coalizões de Defesa e Políticas de Turismo: o caso do programa de Desenvolvimento Integrado do Centro Espacial de Alcântara – MA. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 707–724, 2022. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/20657>. Acesso em:

7 dez. 2023.

LEMOS, C. C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. **Revista de Administração Pública**, v.47, n. 6, p. 1401–1427, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600004>. Acesso em 24 mai. 2024.

LI, W.; WEIBLE, C.M. China's Policy Processes and the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 49, p. 703-730, 2019. DOI: 10.1111/psj.12369. Acesso em: 23 nov. 2023.

LI, W.; WONG, W. Advocacy Coalitions, Policy Stability, and Policy Change in China: The Case of Birth Control Policy, 1980–2015. **Policy Studies Journal**, v. 48, p. 645-671, 2019. DOI: 10.1111/psj.12329. Acesso em: 23 nov. 2023.

LIMA, F. É. J. F. **A trajetória de desenvolvimento da Instância de Governança Regional Rota Pantanal-Bonito-Serra da Bodoquena no estado de Mato Grosso do Sul**. 2023. 223p. Tese (Doutorado em Agronegócios) - Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/5870>. Acesso em: 01 jan. 2024.

LIMA, K. Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão – Plano Maior. In: Confederação Nacional do Comércio Turismo pelo Brasil, Conselho de Turismo. **Turismo pelo Brasil**. Rio de Janeiro: CNC, 2001.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. Trad. Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LÖFGREN, K.; AGGER, A. Evaluating the Democratic Quality of Local Democratic Practices – Sampling Seven Frameworks. **Scandinavian Journal of Public Administration**, [S. l.], v. 25, n. 3/4, p. 87–106, 2021. Disponível em: <https://publicera.kb.se/sjpa/article/view/7081>. Acesso em: 8 jan. 2024.

LOI, K. I.; LEI, W. S.; LOURENÇO, F. Understanding the reactions of government and gaming concessionaires on COVID-19 through the neo-institutional theory – The case of Macao. **International Journal of Hospitality Management**, v. 94, p. 1-11, 2021. DOI: 10.1016/j.ijhm.2020.102755. Acesso em: 22 nov. 2023.

LOPES, A. B.; SILVA, M. C. B. Políticas públicas de turismo na região Serra Negra, Bezerros – Pernambuco: o estudo das ações governamentais de 2013 a 2018. **Revista de Turismo Contemporâneo**, v. 9, n. 1, p. 83–103, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/20110>. Acesso em: 20 jan. 2025.

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 109, p. 13–49, jan. 2020. DOI:

10.1590/0102-013049/109. Acesso em: 7 nov. 2023.

MA, J.; LEMOS, M. A. C.; VIEIRA, D. M. How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v.32, p. 7–42, 2020. DOI: 10.1590/0103-335220203201. Acesso em: 23 nov. 2023.

MACEDO, R. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Neo-institucionalismo: discussão acerca da teoria e suas vertentes. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 16, n. 1, p. 1-10, jan./jul., 2018. Disponível em: <http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/3551>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MACHADO, E. H. T. **Conselhos gestores e disposições políticas**: um estudo de caso da região metropolitana de Curitiba. 2009. 100p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/19170/DISSERTACAO-ELOISE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 jan. 2024.

MADANAGULI, A. *et al.* Corporate social responsibility and sustainability in the tourism sector: A systematic literature review and outlook. **Sustainable Development**, v. 30, n. 3, p. 447–461, 2022. DOI: 10.1002/sd.2258. Acesso em: 22 nov. 2023.

MAHANI, A. K. *et al.* Banning shisha smoking in public places in Iran: an advocacy coalition framework perspective on policy process and change. **Health Policy and Planning**, v. 32, n. 6, p. 835–846, 2017. DOI: 10.1093/heapol/czx015. Acesso em: 22 nov. 2023.

MAIRINK, A. P. A. R.; GRADIM, C. V. C.; PANOBIANCO, M. S. O uso de metodologia qualitativa da Teoria Fundamentada nos Dados na pesquisa em enfermagem. **Escola Anna Nery**, v. 25, n. 3, p. 1-8, 2021. DOI: 10.1590/2177-9465-EAN-2020-0494. Acesso em: 07 jan. 2024.

MALACALZA, B. A look inside an emerging nuclear supplier. Advocacy coalitions and change in argentine foreign nuclear policy. **Third World Quarterly**, v. 38, n. 10, p. 2295-2311, 2017. DOI: 10.1080/01436597.2017.1350100. Acesso em: 23 nov. 2023.

MALKAMAKI, A. *et al.* Unity in diversity? When advocacy coalitions and policy beliefs grow trees in South Africa, **Land Use Policy**, v. 102, p.1-11, 2021. DOI: 10.1016/j.landusepol.2021.105283. Acesso em: 22 nov. 2023.

MALMBORG, F. V.; STRACHAN, P. A. Advocacy Coalitions and Paths to Policy Change for Promoting Energy Efficiency in European Industry. **Energies**, v. 16, n. 9, p.1-21, 2023. DOI: 10.3390/en16093785. Acesso em: 12 dez. 2023.

MARANHÃO, C. H. S. A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. **Revista de Turismo Contemporâneo – RTC**, Natal, v. 5, n. 2, p. 238-259, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/9522>. Acesso em: 7 jan. 2024.

MARANHÃO. Lei 11.333 de 27 de agosto de 2020. **Institui a Política Estadual de Turismo, o Sistema Estadual de Turismo, o Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Maranhão e dispõe sobre a prestação de serviços turísticos no Estado.** Maranhão, 2020. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/index.php?page=busca&termo=turismo&tipo=&dti=2020-06-01&dtf=2020-09-01>. Acesso em: 16 jun. 2024.

MARANHÃO. Secretaria de Turismo. **Plano Estratégico de Turismo do Estado do Maranhão.** Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão, 2012.

MARANHÃO. Secretaria de Turismo. **Plano Estratégico de Turismo do Estado do Maranhão. Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão.** Maranhão, 2011. Disponível em: https://www.feriasvivas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/4-PLANO-MAIOR-2020_Relato%CC%81rio-Final.pdf. Acesso em: 16 jun. 2024.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica.** 8 ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

MARTELLI, C. T.; TONELLA, C.; COELHO, R. Estrutura Institucional e Arquitetura Participativa em setores de políticas públicas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 20, n. 48, p. 257-299, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/65413/48333>. Acesso em: 1 jan. 2024.

MATA, G. M. F.; EMMENDOERFER, M. L. Participatory Equality and Public Policies: the Case of Tourism Management Councils. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 103–114, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/abet/article/view/3162>. Acesso em: 7 jan. 2024.

MATA, G. M. F.; PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L. Teoria do Campo Social e Políticas Públicas: O Caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. **Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade**, v. 10, n. 2, p. 332-354, 2018. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/5264>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MATTIJSSSEN, T. J. M.; BEHAGEL, J. H.; BUIJS, A. How democratic innovations realise democratic goods. Two case studies of area committees in the Netherlands. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 58, n. 6, p. 997-1014, 2015. DOI: 10.1080/09640568.2014.905460. Acesso em: 7 nov. 2023.

MAYHEW, A. O ício do institucionalismo. *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional: Fundamentos teóricos e históricos.** São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017.

MECKLING, J.; GOEDEKING, N. Coalition Cascades: The Politics of Tipping Points in Clean Energy Transitions. **Policy Studies Journal**, v.51, n. 4, p. 715–739, 2023. DOI:

10.1111/psj.12507. Acesso em: 12 dez. 2023.

MEDEIROS, E. A.; GOMES, R. C. Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. **Revista de Administração Pública** [online], v. 53, n. 1, p. 1-22, 2019. DOI: 10.1590/0034-7612173987. Acesso em: 12 dez. 2023.

MEDIOTTE, E. J. Políticas Públicas de Turismo: do planejamento turístico às policy Networks. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, n. 22, p. 1-8, jun. 2017. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/turydes/22/politicas-publicas-turismo.html>. Acesso em: 07 jan. 2022.

MELGES, F.; FIGUEIREDO NETO, L. F.; BENINI, E. G. A heterogeneidade e o pluralismo do institucionalismo: uma contribuição para o debate. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 20, n. 2, p. 391-405, abr./jun. 2019.

MELO, C. S. L.; VIEIRA, D. M. Coordenação de coalizões de defesa utilizando mapas cognitivos. **Cadernos EBAPE.BR**, v.17, n. 3, p. 552-563, 2019. DOI: 10.1590/1679-395173243. Acesso em: 12 dez. 2023.

MESQUITA, F. C. S.; SHIMA, S. S. O neo-institucionalismo histórico e o processo de integração regional no Mercosul. **Revista Presença Geográfica**, v.4, n.1, p. 18-27, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/RPGeo/article/view/2704>. Acesso em: 22 out. 2023.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 100, p. 83–118, jan. 2017. DOI: 10.1590/0102-083118/100. Acesso em: 23 nov. 2023.

MILLER, E. L.; ROUP, C. M. The Importance of Professional Advocacy at the State Level: A Coalition Model. **Semin Hear**, v. 43, n. 1, p. 35-44, 2022. Disponível em: <https://www.thieme-connect.de/products/ejournals/abstract/10.1055/s-0042-1743543>. Acesso em: 22 out. 2023.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. *In*: DELANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MUNSHIFWA, E. K. Institutional analysis and informal urban settlements: A proposition for a new institutionalist grounded property rights perspective. **Land Use Policy**, v. 134, p. 1-10, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837723003721>. Acesso em: 24 mai. 2024.

MUKHERJEE, I.; HOWLETT, M. Who Is a Stream? Epistemic Communities, Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policy-Making. **Politics and Governance**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 65-75, 2015. DOI: 10.17645/pag.v3i2.290. Acesso em: 12 dez. 2023.

MZEMBE, A. N.; KOENS, K.; CALVI, L. The institutional antecedents of sustainable

development in cultural heritage tourism. **Sustainable Development**, v. 31, n. 4, p. 2196-2211, 2023. DOI: 10.1002/sd.2565. Acesso em: 22 nov. 2023.

NASCIMENTO, E.; TRENTIN, F. Conselho municipal de turismo de Barreirinhas (MA): da reorganização ao voucher digital/ISSQN. **Revista Inclusiones**, p. 264-285, enero/abril, 2021. Disponível em: <https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/3205>. Acesso em: 21 jun. 2024.

NASCIMENTO, V. L. Q. **Políticas públicas de turismo na Amazônia brasileira: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará**. 2015. 415p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/7782/1/Tese_PoliticasPublicasTurismo.pdf. Acesso em: 7 nov. 2023.

NEALE, W. Instituições. *In*: SALLES, A. O.T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (org.). **Economia institucional: Fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2017.

NEGRI, F. L.; OLIVEIRA, L.M. Os conselhos municipais de assistência social: análise de sua constituição e organização. **Revista Resistência Litoral**, Matinhos- PR, v. 1, n. 1, p. 45 – 66, jan./jun. 2022. ISSN: 2764-3174. DOI: 10.5380/rrl.v1i1.83205. Acesso em: 7 dez. 2023.

NELSON, R. R. Recent evolutionary theorizing about economic change. **Journal of Economic Literature**, v. 33, n. 1, p. 48-90, mar. 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2728910>. Acesso em: 7 dez. 2023.

NEVZOROVA, T.; KUTCHEROV, V. The Role of Advocacy Coalitions in Shaping the Technological Innovation Systems: The Case of the Russian Renewable Energy Policy. **Energies**, v.14, n. 21, p.1-24, 2021. DOI: 10.3390/en14216941. Acesso em: 7 dez. 2023.

NG, P. Y.; SIA, J. K. Managers' perspectives on restaurant food waste separation intention: The roles of institutional pressures and internal forces. **International Journal of Hospitality Management**, v. 108, p. 1-10, 2023. DOI: 10.1016/j.ijhm.2022.103362. Acesso em: 22 nov. 2023.

NGUYEN, T. Q. T. *et al.* Conceptualising networks in sustainable tourism development. **Tourism Management Perspectives**, v. 32, p. 100575, 2019. DOI: 10.1016/j.tmp.2019.100575. Acesso em: 22 nov. 2023.

NORTH, D. C. Desempenho econômico através do tempo. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 255, p. 13-30, set./dez. 2010.

NYKIFORUK, C. *et al.* Advocacy coalition impacts on healthy public policy-oriented learning in Alberta, Canada (2009–2016): A difference-in-differences analysis. **Social Science & Medicine**, v. 220, p. 31-40, 2019. DOI: 10.1016/j.socscimed.2018.10.017. Acesso em: 22 nov. 2023.

NYSETH, T.; LOPEZ, T. D. V. Innovations in urban integration policies: Immigrant councils as democratic institutions. **Cities**, v. 119, p. 103389, 2021. DOI: 10.1016/j.cities.2021.103389. Acesso em: 31 dez. 2023.

OCELÍK, K. S. *et al.* A contested transition toward a coal-free future: Advocacy coalitions and coal policy in the Czech Republic, **Energy Research & Social Science**, v. 58, p. 2214-6296, 2019. DOI: 10.1016/j.erss.2019.101283. Acesso em: 12 dez. 2023.

OGANAUSKAS, D. S. N. **A Participação no Conselho Nacional de Turismo: Reflexos da Relação com o Ministério do Turismo.** 2024. 102p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/36600/R%20-%20D%20-%20DANIELA%20SOUZA%20NUNES%20OGANAUSKAS.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 jan. 2025.

OGUTU, H. *et al.* Theoretical Nexus of Knowledge Management and Tourism Business Enterprise Competitiveness: An Integrated Overview. **Sustainability**, v. 15, n. 3, p. 1-11, 2023. DOI: 10.3390/su15031948. Acesso em: 22 nov. 2023.

OHNO, T. *et al.* The Advocacy Coalition Framework in Japan: Contributions to Policy Process Studies and the Challenges Involved. **Review of Policy Research**, v. 39, n. 1, p. 32-50, 2022. DOI: 10.1111/ropr.12446. Acesso em 21 dez. 2023.

OKE, A. *et al.* Effects of millennials willingness to pay on buying behaviour at ethical and socially responsible restaurants: Serial mediation analysis. **International journal of hospitality management**, v. 113, p. 1-10, 2023. DOI: 10.1016/j.ijhm.2023.103507. Acesso em: 22 nov. 2023.

OKEKE, C. *et al.* Exploring mechanisms that explain how coalition groups are formed and how they work to sustain political priority for maternal and child health in Nigeria using the advocacy coalition framework. **Health Res Policy Sys**, v.19, n. 26, p.1-15, 2021. DOI: 10.1186/s12961-020-00660-3. Acesso em: 22 nov. 2023.

OLIVEIRA, H. C.; SANCHES FILHO, A. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 5, p. 632–653, set. 2022. DOI: 10.1590/0034-761220220049. Acesso em: 18 dez. 2023.

OLIVEIRA, V. C. S. *et al.* O Papel do Conselho Municipal de Turismo na Cadeia Econômica do Turismo em Juiz de Fora, MG. **Revista Eletrônica Ciências da Administração e Turismo**, v. 8, n. 2, p. 57-75, 2020. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ifsc.edu.br/index.php/ReCAT/article/view/57-75%20PDF/57-75>. Acesso em: 7 jan. 2024.

OLIVEIRA, J. L. S. *et al.* Análises da governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 16, e–2426, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2426>. Acesso em:

19 mar. 2025.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943–1967, nov. 2011. DOI: 10.1590/S0034-76122011000600015. Acesso em: 22 nov. 2023.

ORR, M. *et al.* Perceptions vs. Practice: A Longitudinal Analysis of Energy-Efficient and Energy Conservation Practices in Minnesota's Tourism Industry. **Sustainability**, v. 11, n. 23, p. 1-15, 2019. DOI: 10.3390/su11236741. Acesso em: 22 nov. 2023.

OSEI-KOJO, A.; INGOLD, K.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Lessons from Applications in African Countries. **Polit Vierteljahresschr**, v. 63, p. 181–201, 2022. DOI: 10.1007/s11615-022-00399-2. Acesso em: 18 dez. 2023.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da Pesquisa: Abordagem Teórico-Prática**. 18 ed. Ver. e ampl. Campinas, SP: Papyrus, 2016.

PAYAN, D.D. *et al.* Advocacy coalitions involved in California's menu labeling policy debate: Exploring coalition structure, policy beliefs, resources, and strategies, **Social Science & Medicine**, v. 177, p. 78-86, 2017. DOI: 10.1016/j.socscimed.2017.01.036. Acesso em: 12 dez. 2023.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-192, out. 2008. DOI: 10.1590/S0102-69092008000300005. Acesso em: 12 dez. 2023.

PESSALI, H. F. Institutional Entropy. **Journal of Economic Issues**, v. 57, n. 2, p. 397-406, 2023. DOI: 10.1080/00213624.2023.2200642. Acesso em: 02 jan. 2024.

PESSALI, H. F. **Nanoelementos da mesoeconomia: uma economia que não está nos manuais**. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

PESSALI, H.; DALTO, F. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 11-37, jan./abr. 2010. DOI: 10.1590/S0103-63512010000100001. Acesso em: 12 dez. 2023.

PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. Bens democráticos nos conselhos de Curitiba. *In*: PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

PIMENTEL, T. D.; CARVALHO, F. C. C.; PIMENTEL, M. P. C. O Processo de Institucionalização das Estruturas Formais de Investigação em Turismo (EFIT) no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 16-35, set./dez. 2019. DOI: 10.7784/rbtur.v13i3.1493. Acesso em: 9 dez. 2023.

PINTO, M. DE R.; SANTOS, L. L. DA S.. A Grounded Theory como abordagem

metodológica: relatos de uma experiência de campo. **Organizações & Sociedade**, v. 19, n. 62, p. 417–436, jul. 2012.

PIRES, G. F. Conselho Municipal de Turismo: análise do conhecimento dos participantes do COMTUR acerca das atividades turísticas desenvolvidas em assentamentos do município de Rosana/SP. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, n. 26, p.1-11, 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/turydes/26/COMTUR.html>. Acesso em: 12 dez. 2023.

POGREBINSCHI, T.; ROSS, M. Democratic innovations in Latin America. *In*: ELSTUB, S. *et al.* (ed.). **Handbook of Democratic Innovation and Governance**. Massachusetts, Usa: Edward Elgar, 2019.

PONGSAKORNRUNGSILP, P. *et al.* Rethinking Sustainable Tourism Management: Learning from the COVID-19 Pandemic to Co-Create Future of Krabi Tourism, Thailand. **Sustainability**, v. 14, n. 18, p. 1-18, 2022. DOI: 10.3390/su141811375. Acesso em: 22 nov. 2023.

POWELL, W. W.; DI MAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PRIGOL, E. L.; BEHRENS, M. A. Teoria Fundamentada: metodologia aplicada na pesquisa em educação. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 3, e-84611, p. 1-20, 2019. DOI: 10.1590/2175-62368461. Acesso em: 07 jan. 2024.

QUINTÃO, T. T. Crise da democracia e inovações democráticas no Legislativo. **CSOnline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v.30, p. 50-77, 2019. DOI: 10.34019/1981-2140.2019.27695. Acesso em: 23 nov. 2023.

RAEYMAECKERS, P.; PUYVELDE, S. V. Nonprofit Advocacy Coalitions in Times of COVID-19: Brokerage, Crowdfunding, and Advocacy Roles. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 50, n. 6, p. 1304-1317, 2021. DOI: 10.1177/0899764021991675. Acesso em: 18 dez. 2023.

REIS, I. R.; SANTOS, N. R. S. Pesquisa em turismo no Brasil em interface com o Plano Nacional de Turismo 2018-2022. **Turismo e Sociedade**, Curitiba, v. 15, n. 3, p. 1-19, 2022.

RIEDO, I. G. *et al.* Institucionalismo e suas relações com o desenvolvimentismo: Passado, presente e futuro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 2, p. 516–538, abr. 2023. DOI: 10.1590/0101-31572023-3346. Acesso em: 7 nov. 2023.

RINGHOLM, T. Energy citizens – Conveyors of changing democratic institutions. **Cities**, v. 126, p.1-7, 2022. DOI: 10.1016/j.cities.2022.103678. Acesso em: 12 dez. 2023.

RODRIGUES, D. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. DE A. Advocacy coalition formation and key actors within the policy. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1711–1728, nov. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190450x. Acesso em: 22 nov. 2023.

RODRIGUES, F. P. Mecanismos entre decisão e implementação: a efetividade nos conselhos municipais de habitação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 78, p. 1-17, 2021. DOI: 10.1590/1678-987321297802. Acesso em: 22 nov. 2023.

ROMÃO NETTO, J. V.; CERVELLINI, S. Minipúblicos e Inovação Democrática: o caso do Jardim Lapenna. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, p. 1-19, 2021. DOI: 10.1590/3610612/2021. Acesso em: 22 nov. 2023.

ROSA, J. G. L.; LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. **Políticas públicas**: introdução. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

ROSSINI, A. L. Mandatos coletivos e compartilhados no poder legislativo: potencialidades de inovação democrática e propostas de regulação. **Revista de Movimentos Sociais e Conflitos**, v. 7, n. 2, p. 40 – 57, 2021. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9830/2021.v7i2.8154. Acesso em: 22 nov. 2023.

RUSSO, E.; FIGUEIRA, A. C. R. The mega events paradox: analyzing the behavior of the hospitality industry in the city of Rio de Janeiro during and after the Olympics. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 16, e-2312, p. 1-21, 2022. DOI: 10.7784/rbtur.v16.2312. Acesso em: 23 nov. 2023.

SABATIER, P. A. Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. **Knowledge**, v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987. DOI: 10.1177/0164025987008004005. Acesso em: 23 nov. 2023.

SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1988. DOI: 10.1080/13501768880000051. Acesso em: 27 jul. 2022.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (ed.) **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: An advocacy coalition approach. Boulder: Western Press, 1993.

SALAMON, L. The New Governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, p. 1610-1674, 2000. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol28/iss5/4>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SANTA, E. D. The politics of implementing Philippine tourism policy: A policy network and advocacy coalition framework approach. **Asia Pacific Journal of Tourism Research**, v.18, n. 8, p. 913-933, 2013. DOI: 10.1080/10941665.2012.717958. Acesso em: 22 nov. 2023.

SANTA, E. D. Fiscal Incentives for Tourism Development in the Philippines: A Case Study from Policy Networks and Advocacy Coalition Framework. **Tourism Planning & Development**, v. 15, n. 6, p. 615-632, 2018. DOI: 10.1080/21568316.2017.1360935. Acesso em: 22 nov. 2023.

SANTA, E. D. The Evolution of Philippine Tourism Policy Implementation from 1973 to 2009. **Tourism Planning & Development**, v. 12, n. 2, p. 155- 175, 2015. DOI: 10.1080/21568316.2014.913675. Acesso em: 22 nov. 2023.

SANTOS, C. L. *et al.* Os conselhos de saúde e a publicização dos instrumentos de gestão do SUS: uma análise dos portais das capitais brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 11, p. 4389–4399, nov. 2020. DOI: 10.1590/1413-812320202511.00042019. Acesso em: 23 nov. 2023.

SANTOS, J. L. G. *et al.* Análise de dados: comparação entre as diferentes perspectivas metodológicas da Teoria Fundamentada nos Dados. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 52, p. 1-9, 2018. DOI: 10.1590/S1980-220X2017021803303. Acesso em: 7 jan. 2024.

SANTOS, S. R.; TEIXEIRA, M. G. C. Análise do plano de desenvolvimento turístico do estado do Maranhão: potencialidades e entraves na gestão de Polo Turístico. Encontro da ANPAD, 32, Rio de Janeiro, setembro 2008. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008.

SÃO LUÍS. Diário oficial do município de 12 de julho de 2012. **Extratos de Pagamento**. São Luís, 2012. Disponível em: https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/uploads/diario_oficial/4010/14F3cG77QykMRGIJHNuS69VE6nGDPOmp.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024

SÃO LUÍS. Gabinete da Prefeitura. Lei n. 2 3.252, de 29 de dezembro de 1992. **Dispõe sobre a instituição do plano diretor do município de são luís, e dá outras providência**. São Luís, 1993. Disponível em: https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_3-lei_n._3.253_de_29.12.1992_d.o.m._n.88._pags._06-27.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

SÃO LUÍS. Lei n. 3609 de 21 de julho de 1997. **Cria a fundação municipal de turismo, e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/1997/361/3609/lei-ordinaria-n-3609-1997-cria-a-fundacao-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias?q=3609>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SÃO LUÍS. Lei n. 4038 de 15 de janeiro de 2002. **Altera o art. 3o da lei no 3609, de 21 de julho de 1997, e institui o conselho municipal de turismo, previsto no art. 9o dos atos das disposições transitórias da lei orgânica do município de São Luís e dá outras providências**. São Luís, 2002a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2002/404/4038/lei-ordinaria-n-4038-2002-altera-o-art-3-da-lei-n-3609-de-21-de-julho-de-1997-e-institui-o-conselho-municipal-de-turismo-previsto-no-art-9-dos-atos-das-disposicoes-transitorias-da-lei-organica-do-municipio-de-sao-luis-e-da-outras-providencias?q=turismo>. Acesso em: 20 dez. 2023.

- SÃO LUÍS. Lei n. 4129 de 23 de dezembro de 2002. **Dispõe sobre a criação da secretaria municipal de turismo e dá outras providências.** São Luís, 2002b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2002/413/4129/lei-ordinaria-n-4129-2002-dispoe-sobre-a-criacao-da-secretaria-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- SÃO LUÍS. Lei n. 5.209 de 23 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre o plano Plurianual para o período de 2010 a 2013, e dá outras providências.** São Luís, 2009. Disponível em: https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/uploads/diario_oficial/4669/J392KJ1b6NSe862rubHLx0Z9aviqSOWV.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.
- SARADIN, P.; MEISLOVA, M. B.; ZAPLETALOVÁ, M. Implementation of democratic innovations in Prague (Czech Republic): an empirical exploration. **Cities**, v. 122, p.1- 9, 2022. DOI: 10.1016/j.cities.2021.103527. Acesso em: 7 nov. 2023.
- SARAVIA, E. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI E. (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHABBACH, L. M.; ROSA, J. G. L. Segregar ou incluir? Coalizões de defesa, ideias e mudanças na educação especial do Brasil. **Revista de Administração Pública** [online], v. 55, n. 6, p. 1312-1332, 2021. DOI: 10.1590/0034-761220210034. Acesso em: 12 dez. 2023.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Holt, Rinehart e Winston, 1960.
- SCHMID, N.; SEWERIN, S.; SCHMIDT, T.S. Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback. *Policy Studies Journal*, v. 48, n. 4, p. 1109-1134, 2020. DOI: 10.1111/psj.12365. Acesso em: 12 dez. 2023.
- SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2021.
- SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas**: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.
- SENGCHALEUN, V. *et al.* Analysis of the Relevance of the Advocacy Coalition Framework to Analyze Public Policies in Non-Pluralist Countries. **Social Sciences**, v. 11, n. 12, .1-11, 2022. DOI: 10.3390/socsci11120552. Acesso em: 23 nov. 2023.
- SETUR São Luís. **Secretaria Municipal de Turismo de São Luis**. 2024. Disponível em: <https://saoluis.ma.gov.br/setur>. Acesso em: 21 jun. 2024.
- SHAH, K.U. *et al.* Plastics Waste Metabolism in a Petro-Island State: Towards Solving a “Wicked Problem” in Trinidad and Tobago. **Sustainability**, v. 11, n. 23, p.1- 19, 2019. DOI: 10.3390/su11236580. Acesso em: 22 nov. 2023.

SILVA, A. A.; BRITO, E. P. Z. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria Brasileira. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 1, p. 176–201, jan. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/5T7jPMC8YM7X8d3TrvKh7fr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SILVA, A. C. C.; OLIVER, F. C. Pessoas com deficiência no caminho da democracia participativa. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, v. 27, n. 2, p. 279– 292, abr. 2019. DOI: 10.4322/2526-8910.ctoAO1604. Acesso em: 22 nov. 2023.

SILVA, B.J.; CARVALHO, K. D. Políticas Públicas de Turismo e Destinos Gay Friendly: Reflexões a partir da Hospitalidade Urbana. **Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade**, v. 14, n. 2, p. 312-335, 2022. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/8965/pdf>. Acesso em: 31 dez. 2023.

SILVA, E. C. **Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Congresso Nacional: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância (1990 - 2016)**. 2021. 245p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SILVA, J. F. *et al.* Conselhos Municipais de Turismo e Covid-19. **Rev. Est. de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 59-78, 2022a. DOI: 10.5354/0719- 6296.2022.66631. Acesso em: 23 nov. 2023.

SILVA, L. L. **Conselhos gestores de políticas públicas e a representatividade democrática**: um estudo de caso dos conselhos de saúde de Itajaí/SC e Blumenau/SC. 2006. 161p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/8016/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20PRONTA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. acesso em: 24 jan. 2024.

SILVA, J. F. *et al.* Instituições Participativas e a Pandemia de COVID-19: um estudo sobre o Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 9, p. 267-293, 2022b. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=NDc0&l=pt>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SILVA, J. F.; GOMES, B. M. A.; PESSALI, H. F. Tourism councils as a voice institution in Brazil. **Servis v Rossii i za rubezhom [Services in Russia and Abroad]**, v. 15, n. 4, p. 32–47, 2021.

SILVA, R. C.; FONSECA, M. A. P. Regionalização e investimentos públicos: análise dos repasses do Ministério do Turismo (MTUS) no estado do Rio de Janeiro. *In*: PIMENTEL, T. D.; GOMES, B. M. A.; QUADROS, V. L. **Políticas públicas de turismo no Brasil: economia e sociedade**. v.2. 1 ed. Salvador - BA: Editora Motres, 2022.

SILVA, J. F. **Instituições e êxito participativo**: uma análise de conselhos de políticas públicas paranaenses. 2024. 245p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024. Disponível

em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/89277/R%20-%20T%20-%20JULIANA%20FERREIRA%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jan. 2025.

SLAEV, A. D. The Transaction Costs of Sustainability: Coase's Proviso and the Roles of Environmentalists and the Government. **Sustainability**, n. 15, v. 4, p. 1-18, 2023. DOI: 10.3390/su15043096. Acesso em: 22 nov. 2023.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOARES, A. G.; ALVES, R. do P. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 1, p.64-77, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14577>. Acesso em: 6 jan. 2024.

SOESILO, N. I. Advocacy Coalition Framework of Ultra Micro Loan Policymaking in Indonesia. **Shirkah: Journal of Economics and Business**, v. 6, n. 1, p. 115- 136, 2021. DOI: 10.22515/shirkah.v6i1.412. Acesso em: 6 jan. 2024.

SONTAG JÚNIOR, D.; GOMES, B. M. A.; SÁNCHEZ, A. V. Agenda dos usuários nas políticas públicas de turismo: uma análise em Curitiba (Brasil). **Turismo y Sociedad**, v. 26, p. 95-109, 2020. DOI: 10.18601/01207555.n27.05. Acesso em: 07 nov. 2023.

SONTAG JÚNIOR, D.; GOMES, B.M. A.; PESSALI, H. F. E-Democracia nas Políticas Públicas de Turismo: uma análise em Curitiba. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 19, n. 3, p. 1-11, 2019. DOI: 10.18472/cvt.19n3.2019.1700. Acesso em: 31 dez. 2023.

SONTAG JÚNIOR, D.; GOMES, B.M.A. Bens democráticos e o turismo: uma análise do conselho municipal de turismo de Curitiba. *In*: PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

SOUZA, L. R.; SECCHI, L. A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. **Revista De Administração Pública**, v.48, n. 4, p. 939-960, 2014. DOI: 10.1590/0034-76121557. Acesso em: 22 fev. 2023.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre (RS): Artmed; 2008.

STRUTHERS, C. L.; RITZLER, C. Advocacy Strategies in State Preemption: The Case of Energy Fuel Bans. **Policy Studies Journal**, v. 52, n. 2, p. 257-282, 2024. DOI: 10.1111/psj.12517. Acesso em: 07 nov. 2024.

SUÁREZ-ORTEG, S. M.; GARCÍA-CABRERA, A. M. The Western immigrant as tourism entrepreneur in Morocco. **Annals of Tourism Research Empirical Insights**, v. 3, p. 1-10, 2022. DOI: 10.1016/j.annale.2022.100058. Acesso em: 22 nov. 2023.

SUMIYA, L. A.; SANO, H. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC. **Educação e Pesquisa** [online], v. 47, p. 1-23, 2021. DOI: 10.1590/S1678-4634202147235134. Acesso em: 22 nov. 2023.

SUSSKIND, L. Arguing, Bargaining, and Getting Agreement. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006.

SWIGGER, A.; HEINMILLER, B.T. Advocacy Coalitions and Mental Health Policy. **Politics & Policy**, v. 42, p. 246-270, 2014. DOI: 10.1111/polp.12066. Acesso em: 22 nov. 2023.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 25, p. 247-251, nov. 2005. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7077/5049>. Acesso em: 20 fev. 2023.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. *In*: Dagnino, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

TEIXEIRA, C. R. G.; TIETZMANN, R. Redes sociais digitais e atletas olímpicos brasileiros: uma análise a partir da Teoria Fundamentada e da estatística aplicada à comunicação. **FuLiA / UFMG**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 137–158, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/fulia/article/view/33270>. Acesso em: 7 jan. 2024.

TOMAZZONI, E. L.; TOMAZONIN, M.; OLIVEIRA, R. K. Indicadores de gestão e de inteligência com base na aplicação de modelo de análise de destino turístico. *In*: PIMENTEL, T. D.; GOMES, B. M. A.; QUADROS, V. L. **Políticas públicas de turismo no Brasil: economia e sociedade**. v.2. 1 ed. Salvador - BA: Editora Motres, 2022.

TORREROS, L. G. *et al.* Airbnb en Ajijic, Jalisco. Una nueva forma de turismo residencial e impulso al desarrollo inmobiliario. Un análisis desde la Nueva Teoría Institucional. **PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 18, n. 1, p. 143–158, 2020. Disponível em: <https://ojsull.webs.ull.es/index.php/Revista/article/view/2015>. Acesso em: 20 jan. 2025.

TORRES, C. E.; RODRÍGUEZ, J. Ecological Analysis of a Tourism Business Network. **Review of Business Management**, [S. l.], v. 17, n. 56, p. 1044–1063, 2015. Disponível em: <https://rbgn.fecap.br/RBGN/article/view/1837>. Acesso em: 23 nov. 2023.

VALOR, C.; LLOVERAS, J.; PAPAIOIKONOMOU, E. The Role of Emotion Discourse and Pathic Stigma in the Delegitimization of Consumer Practices, **Journal of Consumer Research**, v. 47, n. 5, p. 636- 653, 2021. DOI: 10.1093/jcr/ucaa028. Acesso em: 22 nov. 2023.

VANDAMME, P. E. Can democratic innovations reconcile citizens with representative institutions?. **Acta Polit**, v. 59, p. 394–415, 2023. DOI: 10.1057/s41269-023-00299-2. Acesso em: 23 nov. 2023.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

VENDRUSCOLO, R.; WAQUIL, P. D. Mudanças institucionais na fomicultura do Rio Grande do Sul - Brasil: análise da trajetória de vida das famílias produtoras. *In*: VIANA, J. G. A.; WAQUIL, P. D. **Instituições, Regras e Hábitos**: proposições teóricas e aplicadas para estudos rurais. Curitiba: CRV, 2020.

VICENTE, V. M. B. **Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)**. 2012. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. 246p. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13151/1/2012_VictorManuelBarbosaVicente.pdf. Acesso em: 21 fev. 2023.

VICENTE, V. M. B. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321143201005.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2023.

VICENTE, V. M. B. Políticas Públicas: uma contribuição sucinta à edificação de um modelo para sua análise. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 28 -47, 2014. DOI: 10.5102/rbpp.v4i1.2761. Acesso em: 12 dez. 2023.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P.; ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do modelo das coalizões de defesa. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 80, p. 135–156, jan. 2017.

VIEIRA, A. R. M. **Planejamento e políticas públicas de turismo**: análise dos módulos operacionais do programa de regionalização do turismo no polo São Luís – MA. 2011. 131p. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo) – Centro de Excelência em Turismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/9204/1/2011_AlineRodriguesMendesVieira.pdf. Acesso em: 24 mai. 2024.

VIEIRA, D. F.; JACOMETTI, M. De colônia de imigrantes a um polo gastronômico: uma pesquisa institucional documental. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 20, n. 1, p. 84-116, 2021.

VIEIRA, D. M. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Atuação de Stakeholders e Coalizões de Defesa no Caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte.

Organizações & Sociedade, v. 28, n. 97, p.398-421, 2021. DOI: 10.1590/1984-92302021v28n9707PT. Acesso em: 31 dez. 2023.

VIEIRA, D. M. The discourse and coordination among advocacy coalitions: the case of Belo Monte. **RAUSP Management Journal**, v. 55, n. 1, p. 86-99, 2020. DOI: 10.1108/RAUSP-10-2018-0096. Acesso em: 12 dez. 2023.

VILAÇA JÚNIOR, A. P.; CONCEIÇÃO, O. A. C. Conexões do pensamento de Celso Furtado com o institucionalismo vebleniano: hábitos, emulação e efeito- demonstração. **Nova Economia**, v. 31, n. 3, p. 929–954, set. 2021. DOI: 10.1590/0103-6351/6444. Acesso em: 17 jan. 2024.

VILELA, G. J. P.; COSTA, H. A. Políticas Públicas de Turismo: uma análise crítica dos planos nacionais de turismo do Brasil (2003- 2022). **Revista Turismo em Análise**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 115-132, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/147341>. Acesso em: 23 jan. 2024.

VILELA, G. J.; COSTA, H.A. Políticas Públicas no Turismo sob a ótica da Complexidade: reflexões sobre interações entre aspectos *públicos e privados*. **Revista Cenário**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 85– 99, 2017. DOI: 10.26512/REVISTACENARIO.V5I9.19435. Acesso em: 23 nov. 2023.

WEBER, M. *et al.* Variation and stability in Dutch noise policy: an analysis of dominant advocacy coalitions. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 56, n. 7, p. 953-981, 2013. DOI: 10.1080/09640568.2012.711246. Acesso e: 23 nov. 2023.

WEIBLE, C. M. Instrument Constituencies and the Advocacy Coalition Framework: an essay on the comparisons, opportunities, and intersections, **Policy and Society**, v. 37, n. 1, p. 59–73, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/37/1/59/6401260>. Acesso em: 31 out. 2023.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (org.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, FL, EUA: CRC Press Taylor & Francis Group, 2007.

WEIBLE, C.; SABATIER, P.; MCQUEEN, K. Themes and variation: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p.121-140, 2009. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x. Acesso em: 31 dez. 2023.

WONG, N. WM. Advocacy coalitions and policy change in China: A case study of anti-incinerator protest in Guangzhou. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 27, p. 2037-2054, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-015-9603-1>. Acesso em: 7 nov. 2023.

WOO, S. Y.; KÜBLER, D. Taking Stock of Democratic Innovations and Their Emergence in (unlikely) Authoritarian Contexts. **Polit Vierteljahresschr**, v. 61, p. 335–355. DOI: 10.1007/s11615-020-00236-4. Acesso em: 31 dez. 2023.

YEW, W. L.; ZHU, Z. Innovative autocrats? Environmental innovation in public participation in China and Malaysia. **Journal of Environmental Management**, v. 234, p. 28–35, 2019. DOI: 10.1016/j.jenvman.2018.12.081. Acesso em: 7 nov. 2023.

ZAMZAMI, L.; AZWAR, A.; ERMAYANTI, E. A Sustainable Tourism Based on a New Institutional Economics Approach: Ecotourism Based on the Community in the Gasan Gadang Fishermen Village. **IOP Conference Series: Earth and Environmental Science**, v. 934, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1755-1315/934/1/012031>. Acesso em: 24 mai. 2024.

ZERMIANI, T. C. *et al.* A participação dos conselhos locais de saúde na contratualização de metas na atenção primária à saúde: a experiência de Curitiba, PR. **Interações (Campo Grande)**, [S. l.], v. 20, n. 4, p. 1015–1126, 2019. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1971>. Acesso em: 7 dez. 2023.

ZHANG, Y. XIA, M.; LIU, Y. The Causality and Antecedents of Tourism Small & Medium-Sized Enterprises' (SMEs) Coopetition in Complex Institutional Contexts. **Sustainability**, v. 15, n. 6, p.1 -15, 2023. DOI: 10.3390/su15065156. Acesso em: 22 nov. 2023.

ZHOU, X., *et al.* Farmland Transitions in China: An Advocacy Coalition Approach. **Land** 2021, v. 10, n.2, p. 1-20. DOI: 10.3390/land10020122. Acesso em: 22 nov. 2023.

APÊNDICES

APÊNDICE A - SÍNTESE DAS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS

Categorias	Subcategorias	Conceitos	Autores	Fontes analisadas			
				Documentos	Atas de reuniões	Reuniões	Entrevistas
Dimensão: Políticas públicas de turismo - 54 artigos							
Contexto	Trajatória	A trajetória institucional reflete a causalidade social; A escolhas prévias e relativas a um contexto definem os caminhos do presente e influenciam as decisões futuras; os atores políticos tomam suas decisões baseadas em experiências passadas, em feedbacks positivos e retornos progressivos, em que o passado captura o futuro mediante instituições herdadas	Cabral, Dias e Gomes (2015), Ambrosie (2015), Carvalho (2015), Cintra, Amâncio-Vieira e Costa (2016), Gomes; Pessali (2017), Maranhão (2017), Endres e Matias (2018), Moosa e Ele (2021), Heslinga e Vancly (2018), Estol, Camilleri e Font (2018), Mellon e Bramwell (2018), Pimentel, Carvalho e Pimentel (2019), Karsavurana e Özdemirb (2019), Albuquerque e Oliveira (2020, 2022), Chaves e Secchi (2022b), Pongsakornrungsilp <i>et al.</i> (2022), Altin, Memili e Sönmez (2017), Fong, Wong e Hong (2018), Badola <i>et al.</i> (2018), Orr <i>et al.</i> (2019), Alonso-Almeida e Rodríguez-Antón (2020), Loi, Lele Lourenço (2021), Zamzami, Azwar e Ermayanti (2021), Suárez-Orteg e García-Cabrera (2022), Grosbois e Fennell (2022), Ibrahim, Kimbu e Ribeiro (2023), Shah <i>et al.</i> (2019), Munshifwa (2023)	X	X		X
	Instrumentos	Os instrumentos são construídos do contexto institucional e servem para mediar conflitos e interesses das partes interessadas; os instrumentos enquanto instituições, são capazes de moldar pensamentos e ações dos indivíduos e as suas escolhas políticas					X
	Legitimidade	A legitimidade é uma construção gradual, que acontece da interação e dos processos institucionalizados ao longo do tempo; A legitimidade perpassa pela aceitação e adesão de instrumentos de governos anteriores e ganham continuidade à medida que são compartilhados e incorporados coletivamente					

Atores políticos	Ação coletiva	É na interação que os atores políticos agem coletivamente e podem estruturar instituições que chamem a atenção para a agenda governamental; Os atores tendem a agir tanto para legitimar a política quanto a miná-la, depender do objetivo em comum	Benner (2022), Campos, Hall e Backlund (2018), Chais <i>et al.</i> (2019), Chaves e Secchi (2022a), Cruz(2018), Cuéllar-Molina, Lucía-Casademunt e García-Cabrera (2015), Endres e Pakman (2019), Falaster, Zanin e Guerrazzi (2017), Grechi (2011), Haque, Islam e Lucky (2022), Helmsing e Fonseca (2011), Jacometti, Lago e Bonfim (2022), Madanaguli <i>et al.</i> (2022), Mzembe, Koens e Calvi (2023), NG e Sia (2023), Nguyen <i>et al.</i> (2019), Ogutu <i>et al.</i> (2023), Oke <i>et al.</i> (2023), Russo e Figueira (2022), Slaev (2023), Sontag Júnior, Gomes e Sanchez (2020), Toreros <i>et al.</i> (2020), Uyar, Karaman e Kilic (2021), Valor, Lloveras e Papaioikonomou (2021), Zhang, Xia e Liu (2023)	X	X	X
	Relações de poder e controle	As relações de poder retratam como as estratégias tomadas pelos atores políticos (conhecimento e posições) podem influenciar a política; Os atores competem e colaboram com base em ativos e recursos, utilizando a governança para coordenar ações, reduzir incertezas e promover confiança e segurança			X	X
	Negociação	Os atores políticos negociam por meio de cooperação, barganha e persuasão, aproveitando janelas de oportunidade para influenciar políticas			X	X

Dimensão: Conselhos de políticas públicas de turismo - 18 artigos

Desenho institucional	Natureza das atribuições	Refere-se ao papel consultivo, deliberativo e de controle social dos conselhos. Estão vinculados a órgãos públicos, como secretarias de turismo, com atribuições que vão desde a implementação de políticas até a fiscalização e acompanhamento das mesmas.	Coutinho (2016), Bantim e Fratucci (2019), Lemos (2013), Pinheiro, Marajá e Chim-Miki (2019), Carvalho (2019), Lopes e Silva (2021) e Oliveira <i>et al.</i> (2020)	X	X	X
	Composição do conselho	Concerne à diversidade de membros, inclui representantes do setor público e da sociedade civil, onde a legitimidade é um desafio devido a participação limitada de alguns representantes e a dependência de indicações políticas. A composição pode afetar a representatividade e a capacidade de influenciar as políticas.		X	X	X
	Mecanismos de participação	Envolve instrumentos e processos que permitem a participação ativa dos cidadãos nas decisões dos conselhos. Inclui legislações que orientam a criação dos conselhos e a realização de reuniões e assembleias para discussão de políticas públicas.		X	X	X

Processo participativo e bens democráticos	Acordos	<p>Refere-se aos compromissos e consensos estabelecidos entre os membros do conselho para definir responsabilidades e áreas de decisão. São necessários para coordenar a atuação dos conselheiros e definir as metas e objetivos comuns, sendo essenciais para o bom funcionamento do conselho.</p>	<p>Silva, Gomes e Pessali (2021), Bassani, Gomes e Pessali (2020), Silva <i>et al.</i> (2022a), Silva <i>et al.</i> (2022b), Bassani <i>et al.</i> (2022), Sontag Júnior, Gomes e Pessali (2019)</p>	X	X	X
	Capacidade decisória	<p>Está ligada à habilidade dos conselhos de influenciar efetivamente as políticas públicas, onde inclui a independência na tomada de decisões e a coordenação das ações entre diferentes setores e representantes do governo e sociedade civil.</p>			X	X
	Transparência	<p>Trata-se da divulgação de informações e dados sobre as ações dos conselhos para garantir a responsabilidade e visibilidade pública. Torna-se fundamental para construir confiança com a sociedade civil.</p>		X		
Relações institucionais	Representatividade vinculada	<p>Envolve o compromisso de cada representante com os interesses e necessidades do grupo que o indicou, mantendo uma conexão genuína e legítima com as demandas e objetivos desses segmentos. Essa idealmente, assegura uma participação ativa e legítima.</p>	<p>Mata e Emmendoerfer (2017), Mata, Pimentel e Emmendoerfer (2018), Alencar e Reyes Júnior (2019), Pires (2019), Sontag Júnior, Gomes e Pessali (2019), Fonseca e Nóbrega (2021)</p>		X	X
	Elo institucional	<p>Define a conexão formal entre o conselho e outros órgãos e organizações do setor público e privado. Esse elo é essencial para a coordenação das políticas de turismo e para garantir que as ações do conselho estejam alinhadas com as prioridades governamentais</p>			X	

Dimensão: Coalizões de defesa no turismo – 7 artigos						
Subsistemas da política	Campo de atuação dos atores	Composto por diversas organizações e atores; Especialização dos agentes políticos; atores políticos integrados e não integrados num determinado tema político, agrupados em torno de ideias comuns que defendem				X
	Subsistemas interligados	Interligação com os demais setores das políticas públicas; Vinculação e articulação com esses setores políticos	X			
Formação de coalizões	Autoridade e poder	Os subsistemas de política podem proporcionar frequentemente alguma autoridade ou potencial de autoridade para os atores políticos		X	X	X
	Atores principais e auxiliares	Nível de envolvimento com as decisões políticas; Redes de políticas; Atuação desses atores depende muitas vezes da posição que ocupam, do conhecimento adquirido, das experiências apreendidas	X	X	X	X
	Estratégias, recursos e instrumentos disponíveis	Utilização de estratégias, recursos e instrumentos, a fim de defender suas crenças e atuar no cenário político para influenciar o processo de políticas públicas	X	X	X	
	Crenças profundas	Crenças gerais de natureza humana, instituídas desde a socialização na infância. Possui normativo e ontológico; Mudanças nas crenças são mais difíceis de acontecer				X
Sistema de crenças	Crenças políticas	Refletem os posicionamentos sobre as políticas públicas em garantir a presença de crenças do núcleo duro; Mudanças nas crenças são lentas, mas acontecem em função do aprendizado orientado para a política.		X		X
	Crenças secundárias	Decisões instrumentais necessárias para alcançar o núcleo político. Perpassa por múltiplos subsistemas. Estão mais suscetíveis a acordos e negociações		X		X
	Aprendizado orientado para a política	Papel do mediador; Empreendedores políticos; Especialistas; Estrutura institucional e atributos dos fóruns profissionais		X		X
Mudanças políticas	Acordos coletivos	Conformidade e passividade de ideias e valores que levam (ou não) a formação de parcerias (públicas e privadas)		X		X
	Eventos internos e externos	Desconfiança na política, corrupção, transparência nos processos. Mudança de governo, crises econômicas. Forte influência de outros subsistemas.		X	X	X

Santa (2013), Santa (2015), Santa (2018), Dean (2022) e Chaves e Secchi (2022a), Leite e Gomes (2022), Bailey, Morris e Dunning (2023)

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ANÁLISE DAS ATAS DE REUNIÕES

Município:	n.º ata:	Gestão:	Data da reunião:	
Indicadores		Categorias	Subcategorias	Descrição
Mudanças regimentais e de gestão;				
Atribuições do conselho conforme regimento interno; vínculos institucionais com o governo; acompanhamento das ações do governo;				
Quantidade de reuniões realizadas e de membros participantes; atuação dos membros no conselho; participação de grupos de interesse;				
Os parâmetros estabelecidos no regimento interno referentes as eleições, as pautas das reuniões e calendário anual, organização de comissões temáticas e legitimidade das ações do conselho;				
As tomadas de decisão; os acordos estabelecidos com base nas decisões tomadas pelos membros do conselho; padrões e rotinas gerados por acordos ao longo do tempo; número de falas nas reuniões; posicionamentos em cada reunião;				
Recursos que os atores dispõem para influenciar os demais membros; a forma como os recursos utilizados estrategicamente; argumentos apresentados em defesa da decisão;				
Formas de publicização das atas para o público interno e externo; tempo de publicização das atas;				
A forma como são criadas e expostas as pautas das reuniões; o responsável pela exposição;				
Número de falas por reunião; quantidade de presença nas reuniões				
As pautas que geram mais conflitos; as pautas que geram mais e consensos				
A formação de parcerias a partir de uma decisão; quem são os participantes dessa formação . O envolvimento de outros setores da política;				

APENDICE D - ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES

Município: _____ Data: _____ Formato: _____

Local da reunião: _____

Quantidade de participantes: _____

Dimensões	Categorias e Subcategorias	Pauta	Posicionamento do Conselheiro	Observações
Políticas públicas				
Conselhos				
Coalizões de defesa				

APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Município: _____ Data: _____

Objetivo: descrever o contexto das políticas públicas de turismo de São Luís e Barreirinhas e de seus respectivos conselhos municipais

1. Organização que representa:
2. Sexo:
3. Escolaridade:
4. Faixa etária:
5. Profissão de origem:
6. Como foi o ingresso no conselho? () Eleição () Indicação () Outros
7. Há quanto tempo representa a organização que representa? Poderia contar brevemente a sua trajetória em defesa do turismo até o momento? Por que se envolveu com o tema do turismo?
8. Quanto tempo é conselheiro do COMTUR? Por que participa do COMTUR? Como atua no COMTUR?
9. Como você interpreta a situação do turismo em seu município e as ações do setor público? Qual a importância da atividade turística para o município?
10. Como você avalia a atuação do COMTUR na formulação das políticas públicas de turismo? Ele cumpre o seu papel central, nas políticas de turismo?

Objetivo: mapear a formação de coalizões nos conselhos municipais de São Luís e Barreirinhas

11. Quais conexões sua organização estabelece com outros setores de turismo e com setores de outras áreas no COMTUR? Explique como elas acontecem e que benefícios e oportunidades essas parcerias têm proporcionado a sua organização.
12. Quais espaços de debate, além do COMTUR, você participa ou considera importantes para garantir o desenvolvimento do turismo? Há eventos que considera estratégicos?
13. Na sua opinião, quem é mais atuante no COMTUR? Por quê?
SETOR PÚBLICO _____ SETOR PRIVADO _____ OUTROS SETORES _____
14. Que problemas são mais discutidos dentro do COMTUR? Quais você considera prioritários para o turismo?
15. Quais soluções são dadas pelo COMTUR? Como são encaminhadas para o setor público? E como é feito o acompanhamento das decisões?
16. Quais recursos você dispõe e como os utiliza estrategicamente para atingir seus interesses no COMTUR? (recursos financeiros, posição que ocupa, dentre outros). Como negocia com seus pares?
17. Atualmente quais atividades estão sendo desenvolvidas e acompanhadas pelo COMTUR em relação a atividade turística na região? E quais delas você participa?
18. Observa-se que existem grupos temáticos dentro do conselho. Como eles são definidos? Você participa de algum grupo?

Objetivo: Identificar a influência que as coalizões exercem sobre as mudanças nas políticas públicas de turismo dos municípios estudados a partir das

crenças dos atores, dos eventos internos e externos e do aprendizado da política

19. Com base nas suas experiências como conselheiro e profissional do turismo, que temas são discutidos dentro do conselho e que considera como prioritários para o turismo:
 - a. Você não abre mão. Estão ligadas as crenças construídas com a sua trajetória de vida e que dificilmente podem ser alteradas.
 - b. Você não abre mão. Estão ligadas as crenças políticas construídas a partir das causas básicas do problema, dos normativos.
 - c. Você é capaz de negociar e chegar a um acordo. Estão relacionadas as crenças secundárias construídas por meio do aprendizado de políticas anteriores.
20. Sua organização já propôs alguma atividade ou ação? Se sim, como obteve apoio?
21. Quais atores ou organizações estavam alinhados com suas crenças? E quais estavam contrários às suas crenças?
22. Sua visão e posicionamento sobre o turismo mudou desde que virou conselheiro? Se sim, como?
23. Quais os eventos internos dificultam e facilitam o consenso?
24. Quais fatores econômicos, sociais e institucionais influenciam no desenvolvimento do turismo local?
25. Houve algum evento ou situação que foi importante para alguma mudança no turismo?
26. Participou de algum curso de capacitação enquanto conselheiro? Qual?
27. Que lições você tira da sua atuação enquanto conselheiro e que influenciou (ou tem influenciado) o seu modo de pensar acerca da atividade turística? Como foi essa aprendizagem?

APÊNDICE F - RELAÇÃO ENTRE ROTEIRO DE ENTREVISTAS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Perguntas	INSTITUIÇÕES	POLÍTICA PÚBLICA	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	COALIZÕES DE DEFESA
Há quanto tempo representa a organização? Poderia contar brevemente a sua trajetória em defesa do turismo até o momento? Por que se envolveu com o tema do turismo?	X	X	X	X
Quanto tempo é conselheiro do COMTUR? Por que participa do COMTUR? Como atua no COMTUR?		X	X	X
Como você interpreta a situação do turismo em seu município e as ações do setor público? Qual a importância da atividade turística para o município?		X		
Como você avalia a atuação do COMTUR na formulação das políticas públicas de turismo? Ele cumpre o seu papel central, nas políticas de turismo?	X	X	X	
Quais conexões sua organização estabelece com outros setores de turismo e com setores de outras áreas no COMTUR? Explique como elas acontecem.	X	X	X	X
Quais espaços de debate, além do COMTUR, você participa ou considera importantes para garantir o desenvolvimento do turismo? Há eventos que considera estratégicos?	X	X	X	X
Na sua opinião, quem é mais atuante no COMTUR? Por quê? SETOR PÚBLICO _____ SETOR PRIVADO _____ OUTROS _____ SETORES _____	X	X	X	X
Que problemas são mais discutidos dentro do COMTUR? Quais você considera prioritários para o turismo?			X	X
Quais soluções são dadas pelo COMTUR? Como são encaminhadas para o setor público? E como é feito o acompanhamento das decisões?	X		X	X
Quais recursos você dispõe e como os utiliza estrategicamente para atingir seus interesses no COMTUR? (recursos financeiros, posição que ocupa, dentre outros). Como negocia com seus pares?			X	X
Atualmente quais atividades estão sendo desenvolvidas e acompanhadas pelo COMTUR em relação a atividade turística na região? E quais delas você participa?		X		X

Quais os membros você tem realizado mais parcerias durante sua gestão no COMTUR? Que benefícios e oportunidades essas parcerias têm proporcionado a sua organização?					X	X
Observe-se que existem grupos temáticos dentro do conselho. Como eles são definidos? Você participa de algum grupo?	X		X		X	X
Com base nas suas experiências como conselheiro e profissional do turismo, que temas discutidos dentro do conselho e que considera como prioritários para o turismo:						
a. Você não abre mão. Estão ligadas as crenças construídas com a sua trajetória de vida e que dificilmente podem ser alteradas.				X		X
b. Você não abre mão. Estão ligadas as crenças políticas construídas a partir das causas básicas do problema, dos normativos.						
c. Você é capaz de negociar e chegar a um acordo. Estão relacionadas as crenças secundárias construídas por meio do aprendizado de políticas anteriores.						
Sua organização já propôs alguma atividade ou ação? Se sim, como obteve apoio?	X		X		X	X
Quais atores ou organizações estavam alinhados com suas crenças? E quais estavam contrários às suas crenças?	X		X		X	X
Sua visão e posicionamento sobre o turismo mudou desde que virou conselheiro? Se sim, como?						X
Quais os eventos internos dificultam e facilitam o consenso?					X	X
Quais fatores econômicos, sociais e institucionais influenciam no desenvolvimento do turismo local?	X					X
Houve algum evento ou situação que foi importante para alguma mudança no turismo?	X				X	X
Participou de algum curso de capacitação enquanto conselheiro? Qual?	X		X		X	X
Que lições você tira da sua atuação enquanto conselheiro e que influenciou (ou tem influenciado) o seu modo de pensar acerca da atividade turística? Como foi essa aprendizagem?						X

APÊNDICE G - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

PESQUISA: Coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo: uma análise de conselhos municipais de turismo do Maranhão.

PESQUISADORA: Angela Roberta Lucas Leite

ORIENTADOR: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

COORIENTADOR: Prof. Dr. Saulo Ribeiro dos Santos



Prezado (a) participante,

O (A) Senhor (a) está sendo convidado (a) a participar do projeto Coalizões de defesa nas políticas públicas de turismo: uma análise de conselhos municipais de turismo do Maranhão, sob a responsabilidade do pesquisador principal Saulo Ribeiro dos Santos (coorientador) e sua pesquisadora assistente Ângela Roberta Lucas Leite. O nosso objetivo é analisar a partir da abordagem institucionalista, a formação de coalizões de defesa dos atores políticos nos Conselhos Municipais de Turismo dos municípios de São Luís, e Barreirinhas e suas influências no processo político nos últimos dez anos (2013 a 2023), tendo em vista a necessidade de desenvolver a pesquisa sobre as influências dos atores políticos no processo decisório da política pública de turismo local, considerando os integrantes dos conselhos municipais de turismo dos municípios de São Luís e Barreirinhas, que possuem diferentes cargos, formam coalizões e compartilham instituições na tentativa de influenciar o processo decisório.

O (A) senhor (a) receberá todos os esclarecimentos necessários antes e no decorrer da pesquisa e lhe asseguramos que seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo(a).

A sua participação será através de um roteiro de entrevista composto por 28 (vinte e oito) questões e direcionada aos conselheiros em exercício no período da coleta e integrantes da gestão 2023/2025, maiores de 18 anos. Na condição de informante, o/a participante concederá a entrevista, que deverá ser gravada, se assim permitir. Os riscos são considerados mínimos, tendo em vista a participação é livre e voluntária, e caso os conselheiros dos Conselhos Municipais de Turismo se sintam constrangidos durante a entrevista, há possibilidade de desistir a qualquer momento. As entrevistas acontecerão na própria sede das organizações, durante o período de coleta estabelecido no cronograma. Não há despesas pessoais para o participante em qualquer fase do estudo e não há compensação financeira relacionada à sua participação, que será voluntária.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo, sendo assim omitidas todas as informações que permitam identificá-lo (a). Ao participar, o(a) sr. (a) contribuirá para a compreensão do objeto de estudo e para a produção de conhecimento científico. Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelos pesquisadores no telefone (98) 98514-2871.

Se o (a) senhor (a) aceitar participar, contribuirá para o entendimento das causas subjacentes que envolvam os comportamentos dos atores políticos nas tomadas de decisão das políticas públicas de turismo do município de São Luís e Barreirinhas, buscando assim novos conhecimentos no que tange o desenvolvimento turístico do município por meio do fomento de ações do Estado, e principalmente acompanhado pela dinâmica de interação dos grupos e interesses políticos.

Este projeto foi Aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do (CEP/UFMA). O CEP/UFMA é composto por profissionais de diferentes áreas cuja função é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. O CEP/UFMA está localizado no Prédio CEB Velho, em frente ao Auditório Sérgio Ferretti, na avenida dos portugueses, Campus Bacanga, São Luís-MA. Contatos: E-mail: cepufma@ufma.br / Telefone: 3272-8708.

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Nome e assinatura do participante

Angela Roberta Lucas Leite
Matrícula: 2103681647568015915

Local e data