

## Artigos

# A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional

Governability of tourist policies: the role of the participation spaces in the perspective of the network analysis and the institutional theory

La gobernanza de las políticas de turismo: el papel de los espacios de participación visto desde la perspectiva del análisis de redes y de la teoría institucional (el caso del Estado de Paraíba, Brasil)

Ana Valéria Endres<sup>1</sup>; Elbio Troccoli Pakman<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, PB, Brasil

---

### Palavras-chave:

Neoinstitucionalismo.  
Governança.  
Análise de Redes Sociais – ARS.  
Políticas públicas de turismo.  
Paraíba/Brasil.

### Resumo

Propósito: as discussões apresentadas neste artigo propõem uma leitura original sobre a participação no processo de implementação de políticas de turismo sujeita a espaços institucionalizados que visam buscar mais legitimidade do que eficiência. O estudo é sustentado por um recorte teórico que vê nas mudanças institucionais vigentes o reflexo de processos isomórficos. Objetivo: analisar como os espaços específicos de deliberação entre os atores estatais e não-estatais, projetados pelas políticas de turismo, fortalecem a nova governança. Metodologia/Abordagem: o estudo destes processos está circunscrito aos limites imaginários do campo organizacional definidos pela rede de políticas públicas de turismo na Paraíba/Brasil. Tanto o campo quanto a rede foram delineados a partir de entrevistas direcionadas, análise documental e bibliográfica e representados por sociogramas, formulados via recursos matemáticos através da Análise de Redes Sociais – ARS. Os espaços de participação analisados têm sede na capital da Paraíba, João Pessoa. Resultados: a leitura dos resultados obtidos sugere que os espaços de participação institucionalizados pela nova governança têm potencial transformador da realidade turística da Paraíba, pois influem nas ações e estratégias dos atores locais. Contudo, ainda é cedo para se avaliar se estes espaços realmente produzem mudanças institucionais significativas que aprofundem processos verdadeiramente participativos, legítimos, e também mais eficazes. Seu círculo virtuoso pode vir a instituir valores e práticas que fortaleçam a nova governança.

### Abstract

The discussions presented in this article propose an original reading on the participation in the processes of the tourist implementation policies subject to institutionalized spaces searching for more legitimacy than efficiency. The study is supported by a theoretical outline that sees the reflex of isomorphic processes in the institutional in-force changes. Objective:

### Keywords:

New institutionalism.  
Governability.

Social Network Analysis – SNA.  
Public tourist policies.  
Paraíba/Brazil.

to study out the specific spaces between the state and non-state actors – projected by the tourist policies – strengthen the new governability. Methodology/Approach: the study of these processes is circumscribed to the imaginary limits of the organizational field defined by the tourist public policies network in Paraíba/Brazil. Both the field and the network were sketched as from the directed interviews, documents and bibliographic analysis and represented by sociograms, formulated via mathematical resources through the Social Network Analysis – SNA. The studied spaces of participation have their headquarters in Joao Pessoa, capital of Paraíba State. Results: the reading of the obtained results suggests that the institutionalized spaces of participation by the new governability have a transforming potential of the tourist reality in Paraíba, as they influence on the actions and strategies of the local actors. Yet, it is still early to assess if the spaces really produce significant institutional changes to deepen really legitimated and more efficient participative processes as well. Their virtuous circle may promote values and practices to strengthen the new governability.

#### Resumen

#### Palavras chave:

Neoinstitucionalismo.  
Governanza.  
Análisis de Redes Sociales – ARS.  
Políticas públicas de turismo.  
Paraíba/Brasil.

Las discusiones presentadas en este artículo proponen una lectura original de la participación en el proceso de implementación de políticas de turismo sujetas a espacios institucionalizados que buscan más legitimidad de que eficiencia. El estudio tiene por base una visión teórica que ve los cambios institucionales en vigor como un reflejo de procesos isomórficos. Objetivo: analizar como los espacios específicos de deliberación entre los actores estatales y no estatales, proyectados por las políticas de turismo, fortalecen la nueva gobernanza. Metodología/Abordaje: el estudio de estos procesos se circunscribe a los límites del campo organizacional definidos por la red de políticas públicas de turismo en el estado de Paraíba (Nordeste del Brasil). Tanto el campo cuanto la red fueron delineados a partir de entrevistas dirigidas y análisis documental y bibliográfico, y están representados por sociogramas elaborados con los recursos matemáticos propios del análisis de redes sociales – ARS. Resultados: la lectura de los resultados así obtenidos sugiere que los espacios de participación institucionalizados por la nueva gobernanza disponen de potencial para transformar la realidad turística de la Paraíba, puesto que influyen en las acciones y estrategias de los actores locales. Sin embargo, aún es temprano para evaluar si estos espacios realmente producen cambios institucionales significativos que ahonden procesos verdaderamente participativos, legítimos y también más eficaces. Su círculo virtuoso podría llegar a establecer valores y prácticas que fortalezcan la nueva gobernanza.

Revisado por pares.  
Recebido em: 03/03/2018.  
Aprovado em: 13/08/2018.



**Como citar:** Endres, A. V. ; Pakman, E. T. (2019). 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*, 13 (1), p. 1-18, jan./abr. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v13i1.1431>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os processos de redemocratização ocorridos em vários pontos do mundo evidenciados a partir da década de 1980, a orientação por mudanças institucionais que permitissem maior participação social na implementação de políticas públicas faz-se premente, e é a base das discussões que visam dotar o Estado de uma maior capacidade de ação para melhorar seu desempenho e dar à atividade turística seus resultados esperados.

As mudanças institucionais propostas dizem respeito às mudanças das regras e dos valores que, no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, são delineadas por ações e condutas sustentadas pela cooperação e participação dos diversos atores sociais. É uma trajetória que tende a ir de uma administração burocrática ineficiente para uma nova administração pública voltada para melhorar a governança que medeia essas relações (Gomes & Secchi, 2015; Draibe, 2014; Secchi, 2009; Frey, 2004 e 2000; Rhodes, 1996); de ações centralizadas para estruturas e mecanismos mais descentralizados e participativos (Kimbo & Ngoasong, 2013; Endres, 2014; Secchi, 2010); de uma conjuntura que privilegia o grande capital para uma que possibilite a ampliação de valores locais e endógenos (Secchi, 2016; Arrais, 2012).

Para a efetividade da nova governança resultante destas mudanças, coloca-se cada vez mais em evidência a necessidade do fortalecimento da capacidade de gestão dos atores que delas participam e das relações institucionais que se estabelecem entre eles para tornar mais eficientes as ações propostas. Neste contexto, importante observar como se comportam o Estado e os demais atores ao desempenhar os papéis que agora lhes são impostos, por um estilo de gestão que tem por base o compartilhamento e a participação nas parcerias e na articulação. Estudos desenvolvidos, como os de Nunkoo (2017), Lin & Simmons (2017) e Blasco (2014) e de Pastras & Bramwell (2013), defendem, incessantemente, a necessidade de uma estrutura de

coordenação que congregue todas as esferas institucionais e políticas até alcançar o alvo social almejado, isto é, a comunidade.

Como parte desta realidade, observa-se que as políticas de turismo trazem em seu discurso as possibilidades de mudanças a partir de novos arranjos estruturados em redes, que facilitem o processo de descentralização e participação como ingredientes para uma melhor governança turística (Der Zee, 2017; Jesus & Franco, 2016; Trentin, 2016; González, 2014; Endres, 2014; Knupp, 2014; Hall, 2011). Contudo, não se pode ignorar o fato de que estes arranjos são característicos de uma monocultura institucional (Evans, 2004; Frey, 2000), concebida por uma estrutura dominante composta pelas esferas supranacional e internacional para indicar – ou mesmo direcionar – aos países em desenvolvimento o caminho que estes devem seguir para a melhor efetividade das políticas públicas.

No Brasil, o resultado – ainda em aberto – destas estratégias para a efetividade da nova governança, orienta-se de acordo com as maneiras pelas quais o Estado relaciona-se com a sociedade civil, seja a partir dos pressupostos do gerencialismo do governo FHC (1994-2002), (Paula, 2005) bem sentidos no Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002) (Brasil, 1994), bem como de outros modelos de gestão subsequentes, que adotaram vários mecanismos de governança para este fim (Avritzer, 2009). Foi assim no governo Lula (2003-2011) e no governo Dilma (2011-2016), refletidos nos Planos Nacionais de Turismo 2003/2007 e 2007/2010 (Brasil, 2003; 2006) e no Programa de Regionalização do Turismo – PRT (2003-) (Brasil, 2004; 2013). Independentemente da gestão governamental à qual estas políticas estejam atreladas, todas, sem exceção, trazem incrustados em sua estrutura uma variedade de espaços de participação como fóruns, conselhos e comitês. A condição estatutária não importa neste contexto, mas sim perceber que estas experiências de participação, formalmente institucionalizadas acopladas à estrutura da burocracia estatal, são imprescindíveis para a sua implementação.

Observa-se também que são mecanismos não necessariamente orientados, apesar dos discursos, por uma racionalidade de eficiência e efetividade das políticas públicas (Vale & Lobo, 2007) mas sim, por uma racionalidade que busca administrar as demandas. E isto diz respeito não tanto aos objetivos desejáveis e aos cursos de ação racional-intencional mais eficientes para atingi-los, mas às regras básicas aos arranjos estruturais e aos esquemas institucionais que constituem o meio no qual os processos inerentes às políticas públicas se desenrolam. Assim, esta pesquisa enquadra-se dentro dos estudos chamados neoinstitucionalistas (Peters, 2000; Hall & Taylor, 1996; Evans, 1995; DiMaggio & Powell, 1991; North, 1990; Ostron, 1986; March & Olsen, 1984; Granovetter, 1985; Skocpol, 1985), que reforçam o fato de que as instituições importam e buscam entender como as instituições conseguem constranger comportamentos para que estes sejam adequados à legitimidade de suas ações e à participação pretendida.

Diante do exposto, a problemática percebida se destaca pela tênue relação entre a efetividade e a legitimidade da participação nas políticas públicas de turismo e o discurso da conjunção dos atores estatais e não estatais para a sua implementação. Sob esta perspectiva, este estudo tem como objetivo principal entender como os espaços específicos de deliberação (como Conselhos, Fóruns e outros mecanismos propostos pelas políticas de turismo) fortalecem a nova governança. Como objetivos específicos estão i) a construção da rede de políticas de turismo da Paraíba, pela identificação dos vínculos institucionais estabelecidos entre os atores a partir dos quatro espaços de participação analisados; e ii) a identificação dos atores mais centrais da rede, para que se possa delimitar o campo organizacional do setor no qual as organizações são constrangidas a reforçar ou desestimular a institucionalização de regras, normas e valores com base em processos isomórficos.

O quadro teórico-metodológico utilizado baseia-se, como já alertado, na teoria institucional e na Análise de Redes Sociais – ARS. Os estudos institucionais apresentam uma variedade de análises que se dividem entre o institucionalismo histórico, empírico, o da escolha racional ou econômico, o sociológico e o normativo (Peters, 2003). Dentre estes enfoques, este estudo utiliza-se dos conceitos propostos por Meyer & Rowan (1977), DiMaggio & Powell (1983) e Scott (1999), que integram análises clássicas do neoinstitucionalismo sociológico. Os atores escolhidos apresentam perspectivas complementares que dão maior subsídio para entender o que move o comportamento das organizações que fazem parte do processo político. A escolha destas perspectivas teóricas é que todas têm por princípio básico, que o comportamento é endógeno ao

processo decisório, construído a partir das relações estabelecidas pelo campo organizacional no qual os atores políticos estão circunscritos.

Esta escolha teórica também repercute na escolha da metodologia empregada, a ARS, que tem seus pressupostos fundamentados na perspectiva de evidenciar as relações constituídas entre os atores e não em seus atributos (Sañudo, 2015; Hannemam, 2001; Wellman, 2000; Scott, 2005). De modo que, em essência, quanto maior for o número de relações apresentadas pelas organizações (atores), maior será a sua centralidade na rede e mais expressivo se presume o seu poder de intermediação e influência no processo decisório (Marques, Bichir & Moya, 2014; Ferreira & Vitorino Filho, 2010; Lopes & Baldi, 2009; Lavalle, Castello & Bichir, 2007; Marques, 2000).

O objeto de estudo destas análises está nos espaços de participação projetados pelas políticas de turismo esboçadas a partir de 1994. O PNMT estimulou incessantemente a criação de conselhos municipais de turismo em quase todas as cidades brasileiras engajadas no programa, enquanto o Plano Nacional de Turismo – PNT para 2007-2010, reacendia a necessidade do seu fortalecimento. Em 2003, no estado da Paraíba, como orientação do PNT 2003-2007 e do PRT, começa a mobilização entre as organizações locais, estatais e não-estatais, nos âmbitos estadual e municipal, para tornar o estado um forte destino turístico no nordeste do Brasil. Os espaços de participação alvos deste estudo são: o Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico do Estado da Paraíba – CONDETUR, Conselho Municipal de Turismo de João Pessoa – COMTUR/JP, Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional – GG65 e do Fórum de Turismo da Região Turística do Litoral da Paraíba.

Na pesquisa documental foram aqui investigadas, de forma pioneira, as atas e os estatutos de todos estes espaços, formalmente institucionalizados e sediados no município de João Pessoa, capital paraibana. Com base nos dados coletados nas atas foi possível identificar os atores inseridos na rede de políticas públicas de turismo na Paraíba e delinear o campo organizacional do turismo local. As atas relatam as reuniões realizadas entre 2009 e 2011, período de maior efervescência para o estabelecimento e manutenção dos espaços.

Com a definição dos atores centrais da rede, procedeu-se às entrevistas com nove representantes do setor privado, dois do setor público e um do terceiro setor. Os encontros foram realizados em dois momentos, um primeiro em 2012 quando da identificação dos atores e outro, em 2017, diante das novas orientações metodológicas do PRT e da atuação do CONDETUR. A análise dos dados obtidos na pesquisa bibliográfica, documental e nas entrevistas, busca acompanhar o andamento e as dinâmicas destes espaços de participação, perfazendo um período de 13 anos, de 2003 a 2016.

Assim, resumindo, segue primeiramente um panorama das políticas de turismo elaboradas no país desde a década de 1990 com as promessas de um novo pacto de governança baseado nos preceitos da democracia participativa. Após esta contextualização, segue-se uma discussão sobre o que se entende por instituições e sobre a complementaridade das vertentes institucionais com a análise reticular. Para a continuidade da análise, também há um breve panorama do contexto institucional em que está inserida a rede de políticas públicas de turismo no território paraibano, o que permite fazer a delimitação e a análise do campo organizacional do turismo local e de suas contribuições para as mudanças institucionais pretendidas: a nova governança.

## **2 AS POLÍTICAS DE TURISMO NACIONAIS E AS POSSIBILIDADES DE UMA NOVA GOVERNANÇA**

Integrar definitivamente o país no mercado turístico internacional concomitantemente ao forte discurso do turismo como fator de desenvolvimento local e sustentável, são orientações que estão presentes nas ações colocadas pelo governo federal para estimular esta atividade. São ações que giram em torno de dar maior qualidade ao produto turístico regional e local, diversificar a oferta e estruturar os destinos turísticos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho, aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional e o consumo do produto turístico no mercado nacional e, por fim, aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista nas localidades que visita.

Para alcançar tais metas, a partir de 1990 foram elaborados diversos programas de ação, tais como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002), o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE (1992-2013), o PRODETUR NACIONAL (2008-) e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT (2003/2013-), os dois últimos ainda em voga. Em todas estas políticas, além do discurso de exaltação da atividade turística, encontram-se presentes fórmulas para tentar estimular a capacidade política e de gestão, o trabalho em redes e formas de como valorizar o capital humano. São temas abordados para fortalecer a aceitação política e social das mesmas, consubstanciados por uma nova governança expressa pelas estruturas de implementação de caráter descentralizador, nas quais estes novos arranjos institucionais constituem-se pela participação de diversos segmentos da sociedade.

Os arranjos devem ser essencialmente participativos e constituídos para um melhor desempenho das redes de organizações, estatais e não estatais, na condução das políticas nacionais e subnacionais (Sipioni, Zorzal & Silva, 2013). Por conta destas orientações é que começam a surgir diversos espaços de participação: i) as Instâncias de Governança Regional, denominadas também como Fóruns de Turismo Regional, que são arenas regionais que congregam representantes de vários municípios; ii) o Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, composto, principalmente, por representantes do setor privado que atuam no âmbito das capitais; iii) os Conselhos Estaduais de Turismo e iv) os Conselhos Municipais de Turismo, que agregam representantes do setor turístico que atuam, respectivamente, nos âmbitos estadual e municipal, são frutos dos direcionamentos dados pelos PNTs desde 2003. Os dois primeiros espaços mencionados foram criados por orientação do PRT.

Esta mesma concepção também é reproduzida pelas diretrizes dos órgãos governamentais nas três esferas do poder – federal, estadual e municipal. Apesar de não possuírem uma hierarquia político-administrativa entre si (Avelar & Cintra, 2007), as políticas de turismo nacionais apresentadas pelo Ministério do Turismo – MTUR, atribuem aos órgãos estaduais e municipais, e a uma parcela da sociedade, a responsabilidade pela implementação destas, adequando-as às necessidades ou peculiaridades locais.

Diante desta estrutura de governança, observa-se que a decisão de levar adiante programas federais, como o PRT, não cabe mais ao âmbito em que foram elaborados, mas ao de organizações públicas e privadas que estão inseridas em estados e municípios, que possuem dinâmicas políticas e sociais particulares. A efetividade da política depende do protagonismo destes atores e da capacidade de ação que detêm: capacidade esta que está sujeita ao posicionamento destes atores na teia de relações estabelecida pela estrutura de governança adotada para a implementação do PRT em cada local.

Essa rede, tecida pelos novos arranjos projetados pelos programas nacionais, propõe-se a ser o ambiente em que as mudanças institucionais se realizem. Neste sentido entende-se também que estes espaços expressos pelos Comitês, Fóruns, Conselhos e Grupos Gestores, podem estabelecer – a partir desta estrutura descentralizadora e na prática participativa – uma possibilidade de tornar mais eficientes as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, em prol do desenvolvimento do turismo no país. Contudo, as mudanças são lentas e atreladas a condicionantes que nem sempre são levados em consideração, por isso este estudo recorre à análise neoinstitucionalista para tentar entender o que move o comportamento e as decisões políticas inseridas nas estruturas destes novos arranjos que as políticas de turismo trazem.

### **3 AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DO NEOINSTITUCIONALISMO PARA ENTENDER AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS**

Para entender como as instituições mudam é necessário indagar o que são instituições? Para que existem? Como se formam e se transformam? Quais papéis desempenham, ou não, no comportamento dos atores na condução do processo político? O fato é que entre os textos especializados é recorrente a afirmação de que as instituições importam (DiMaggio & Powell, 1991; Peters, 2003; Peres, 2008; Hall & Taylor, 1996; Marques, 2000) e “devem ser encaradas de forma central nas análises relativas aos processos políticos e sociais” (Marques, 1997, p. 75).



Percebidas como mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, as instituições ainda refletem um campo profícuo de análise na tentativa de buscar explicações sobre como os indivíduos se colocam e se estruturam em sociedade para produzir decisões políticas (Draibe, 2014; Carvalho, Vieira & Silva, 2012; Théret, 2003). Neste contexto, é possível afirmar que os estudos acerca dos fenômenos institucionais passam, necessariamente, pelo que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo. Apesar das pesquisas atualmente empreendidas pelos cientistas políticos sobre o fenômeno político convergirem para este novo paradigma, o neoinstitucionalismo apresenta diversos enfoques ou versões nem sempre convergentes (Peres, 2008). E, diante da miríade de estudos que assim se auto intitulam, é oportuno perguntar: o que faz com que determinado enfoque da atividade social e política seja, particularmente, institucional?

A resposta parte do pressuposto de que, apesar das diferenças percebidas entre os enfoques, existem alguns elementos básicos que são comuns a todos eles. Segundo Peters (2003), um elemento importante é considerar que uma instituição, de alguma maneira, é um traço estrutural da sociedade e/ou de uma forma de governo, seja formal ou informal. Outros três elementos básicos são: a existência de certa estabilidade através do tempo; o fato de que uma instituição deve afetar o comportamento individual, restringindo o comportamento de seus membros; e que entre os membros de uma instituição deve haver certo sentido de valores compartilhados.

Embora existam aproximações e divergências sobre como cada enfoque e autor definem instituição, como percebem a formação, a mudança e o desenho institucional, bem como as interações entre instituições e indivíduos dentro do processo político, muitos dos autores citados aqui fazem apenas a distinção entre o neoinstitucionalismo da escolha racional e os demais enfoques por suas convergências analíticas, entre estes o institucionalismo sociológico.

A principal distinção do primeiro em relação aos demais é que a característica básica do enfoque neoinstitucionalista consiste em considerar que os indivíduos se comportam de modo inteiramente utilitário para a maximização dos benefícios pessoais, os quais podem ser eficazmente alcançados através das instituições, mesmo que estas lhe imputem a seguir condutas. Deste ponto de vista, os indivíduos escolhem racionalmente ver-se, até certo ponto, constrangidos por sua afiliação nas instituições, seja esta afiliação voluntária ou não.

Para o neoinstitucionalismo da escolha racional, as preferências dos indivíduos são exógenas ao processo decisório, pois considera que estas preferências já são dadas e orientadas para a maximização dos benefícios pessoais. Partindo deste pressuposto comportamental, pouco ou nada interessa a este enfoque entender as raízes de tais preferências: a ênfase está nos incentivos e regras que definirão um campo de possibilidades onde o indivíduo vai buscar maximizar suas preferências (Czernek, 2013; Granovetter, 1985; Peters, 2003; Hall & Taylor, 1996; Théret, 2003).

Assim, no enfoque da escolha racional, as instituições definem-se, de forma específica, por um conjunto de regras que moldam a conduta individual, porém os indivíduos reagem racionalmente ante os incentivos e as restrições estabelecidos por estas regras. Segundo Peres (2008), não se mostram relevantes nem o processo de socialização, nem a formação das preferências.

O que afasta este estudo dessa vertente analítica é a divergência entre a sociologia estrutural, à qual a análise de redes sociais está agregada, e a teoria da escolha racional no que diz respeito aos determinantes do comportamento. Pois, a primeira “não traz em seu bojo premissas inerentes quanto à racionalidade dos agentes humanos. (...) Ou seja, a formação das preferências é tida como algo a ser explicado” (Mizruchi, 2006, p. 79), haja vista os efeitos que têm as relações sociais sobre o comportamento individual e grupal. Assim, por prescindir dos pressupostos comportamentais endógenos, a perspectiva da escolha racional pouco contribuiria aos objetivos deste artigo, já que as características destes comportamentos são fundamentais ao processo decisório inerente aos arranjos institucionais propostos e incentivados pelas políticas oficiais de turismo no Brasil.

#### 4 O INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO, O CAMPO ORGANIZACIONAL E OS ISOMORFISMOS

Diferentemente do institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico destaca-se pela amplitude conceitual com que define instituição, a qual “inclui não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana” (Hall & Taylor, 1996, p. 209). Nestes termos, os institucionalistas sociológicos “concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação” (id., p. 210) e sobre a maneira com que os indivíduos costumam aceitar e/ou interpretar as normas e valores de suas organizações. Em termos tanto empíricos quanto teóricos, entende-se aqui que é o processo de socialização que condiciona o comportamento dos indivíduos no ambiente institucional. Assim, as preferências são endógenas, produto deste processo.

Dentro das perspectivas apresentadas pelo institucionalismo sociológico, as contribuições de Meyer & Rowan (1977) e DiMaggio & Powell (1983) mostram-se como sendo as mais adequadas para os objetivos deste artigo, já que o conceito de instituição põe em evidência “as realidades de natureza simbólica que legitimam e viabilizam os arranjos e regras de comportamento organizacional, que dão sentido de ordem às atividades cotidianas dos seus membros” (Prates, 2000, p. 139).

Desta forma, as organizações em vez de buscar a eficiência a partir de seu ambiente técnico orientado por uma racionalidade burocrática para fornecer soluções a problemas bem definidos, elas buscam também, a partir do seu ambiente externo ou institucional, legitimidade. Ou seja, as formas organizacionais modernas assemelham-se umas às outras não porque sejam necessariamente as mais eficientes, mas porque a necessidade de legitimidade também exige isso delas.

A sobrevivência das organizações está ligada à avaliação que a sociedade faz destas, mesmo que suas estruturas de fato não funcionem. Pois, leva-se em consideração não apenas os resultados de desempenho das tarefas, mas também a conformidade com as demandas institucionais (valores) sustentadas pela opinião pública, pelos formadores de opinião, prestígio social, leis, entre outros elementos da realidade social. Estas são manifestações de poderosas regras institucionais que funcionam como mitos que são racionalizados pela organização e são determinantes para a sua sobrevivência.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), é possível observar três processos específicos da estrutura organizacional que geram mitos racionalizados: i) a elaboração de complexas redes de relações – quanto mais densas e interconectadas, mais mitos racionalizados são gerados; ii) o grau de organização coletiva do ambiente – quanto mais forte é a ordem legal, maior será o grau em que as regras e os procedimentos racionalizados se convertem em requisitos institucionais; e iii) os esforços de liderança das organizações locais, que frequentemente adaptam-se aos seus contextos organizacionais, mas também desempenham um papel ativo na conformação deste contexto na medida em que, quando poderosas, tentam obrigar as suas redes de relações imediatas a adaptar-se a suas estruturas e aos seus padrões de relações. Desta maneira, as organizações adotam arranjos estruturais específicos que tenham adquirido significado social, embora muitas vezes, estes não satisfaçam as demandas técnicas do ambiente organizacional.

Assim, a busca pela legitimidade conduz à similitude das práticas organizacionais, o que se define como isomorfismo, no qual as características organizacionais são modificadas em direção a uma crescente compatibilidade com as características ambientais. Segundo Machado-da-Silva e Gonçalves (2007), os mecanismos isomórficos permitem entender, subsidiados pelos diferentes tipos de vínculos existentes entre os ambientes institucionais e as estruturas organizacionais de Scott (1999), a questão sobre a natureza da influência exercida pelo ambiente nas dinâmicas de mudança institucional.

O comportamento isomórfico adotado pelas organizações pode ser desenvolvido, como apontam DiMaggio e Powell (1983), a partir dos mecanismos coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre quando há pressões formais e informais exercidas pelo Estado, pelo mercado e/ou pela sociedade, que obrigam as organizações a conceber estratégias, procedimentos e técnicas semelhantes. Esse tipo de isomorfismo difunde-se por intermédio da força de lei, determinações governamentais, jogos de poder interorganizacionais, enfim, de fatores que gerem interdependência.

O isomorfismo mimético ocorre pela difusão de experiências e modelos organizacionais de sucesso, que em um ambiente de incertezas, são adotados por outras organizações que atuam em seu ambiente específico. E, por último, o isomorfismo normativo, que diz respeito principalmente à profissionalização. Este mecanismo abarca determinados padrões e técnicas considerados pela comunidade profissional como os mais modernos e eficazes. Os três mecanismos estão presentes no processo de isomorfismo, variando apenas o seu grau de atuação e reforçando-se mutuamente.

Os processos isomórficos, segundo DiMaggio e Powell (1983), surgem da estruturação de campos organizacionais efetuada, em grande medida, pelo Estado e pelas profissões. Por campo organizacional entende-se o conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional que, de forma mais específica, compreende:

(...) un grupo de organizaciones que crean productos y servicios similares, pero incluyen también a los socios determinantes para sus intercambios, las fuentes de financiamiento, los grupos reguladores, las asociaciones profesionales o comerciales y otras fuentes de influencia normativa o cognoscitiva. Las relaciones no locales y las locales, los vínculos verticales y los horizontales y las influencias culturales y políticas, así como los intercambios técnicos, están incluidos en el campo organizacional de fuerzas que se consideran pertinentes. (Scott, 1999, p. 227)

Um campo organizacional em seu estágio inicial é composto por organizações isoladas e especializadas, e com o passar do tempo, o campo vai se estruturando e as organizações começam a reconhecer a importância umas das outras, estreitando relacionamentos e, conseqüentemente, aumentando a interação. E, uma vez estabelecido, o isomorfismo cresce pelas relações de cooperação e competição interorganizacional (DiMaggio & Powell, 1983; Holanda, 2003).

No âmbito do campo organizacional, maior e mais rápido é o processo isomórfico: i) quanto mais o campo depende de um recurso único; ii) quanto maior for a interação do campo com o Estado; iii) quanto menor o número de organizações-modelo; iv) quanto maior a incerteza tecnológica; v) quanto maior o profissionalismo dentro do campo; e vi) quanto maior for a estruturação do campo. Podemos dizer que os dois primeiros se relacionam com o isomorfismo coercitivo, o terceiro e o quarto referem-se ao isomorfismo mimético e os dois últimos ao isomorfismo normativo (DiMaggio & Powell, 1983).

Como forma de refinar os indicadores de mudanças institucionais e ajudar a entender melhor os processos isomórficos, Scott (1999) sugere alguns “tipos distintos de forças ambientais” que exercem influência sobre as organizações e a dinâmica de mudança institucional.

As características dos dois primeiros mecanismos (Quadro 1) são descritos em um contexto no qual um campo organizacional contém agentes ambientais que são suficientemente fortes para impor formas estruturais nas organizações subordinadas. São processos que se dão por “imposição” e “autorização”. Nos demais mecanismos, o campo organizacional não apresenta agentes com o poder ou autoridade sobre as formas organizacionais locais.

Outra questão importante que se quer salientar é que, apesar das ações isomórficas, as organizações não se tornam todas iguais, pois elas respondem diferentemente por possuírem esquemas interpretativos diversos e relações de poder particulares. Assim, ao observar a ênfase nas assimetrias de poder das organizações associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, é importante destacar como as análises institucionais situam o papel do Estado neste processo. Nestas análises ele, o Estado, não é o ator central (crítica ao modelo marxista) e nem um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes (crítica ao modelo pluralista). Marques explica:

A autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista que se possa definir *a priori*, (...) ela varia de caso a caso. Isto porque a autonomia é definida em cada situação histórica (...) que cerca as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção. A afirmação de autonomia estatal não pressupõe a racionalidade do Estado como ator, mas apenas a sua não subordinação a interesses presentes na sociedade. (Marques, 1997, pp. 80-81).



**Quadro 1** - Vínculos entre os ambientes institucionais e as estruturas organizacionais

<b>Mecanismos do ambiente</b>	<b>Características</b>
<b>Imposição</b> da estrutura organizacional	Por meio de lei ou da criação de uma nova classe de agências administrativas. Similar ao isomorfismo coercitivo. Neste caso o Estado é um exemplo de agente poderoso.
<b>Autorização</b> da estrutura organizacional	A unidade subordinada submete-se voluntariamente às normas que apoiam e legitimam o exercício da autoridade por parte de outro agente. Este busca a atenção e aprovação do agente que autoriza. Semelhante ao isomorfismo normativo. Aqui as associações profissionais são exemplo de agente poderoso.
<b>Estímulo</b> da estrutura organizacional	Proporcionam incentivos às organizações que estão dispostas a ajustar-se às condições dos agentes. As estruturas organizacionais criadas por estímulo não possuem efeitos duradouros sobre o desempenho no qual pretendem influir. As agências de financiamento são exemplo de agentes indutores de mudança.
<b>Aquisição</b> da estrutura organizacional	Há a escolha deliberada de modelos estruturais por parte das organizações locais a partir de padrões considerados mais modernos, apropriados ou racionais. Compatível ao isomorfismo mimético
<b>Fixação</b> da estrutura organizacional	As características estruturais, principalmente das novas organizações, não são adquiridas por decisão superior ou por um desenho racional, senão porque são percebidas como um fato dado, atreladas de acordo com a época em que foram criadas.
<b>Incorporação</b> da estrutura organizacional	Ocorre por meio de um conjunto amplo de processos de adaptação não intencional, que ocorrem durante um determinado período de tempo.
<b>Evitar</b> a estrutura organizacional	Em ambientes altamente institucionalizados, nos quais se compartilham crenças e os procedimentos já são dados como fato, há pouca influência do ambiente na estrutura organizacional.

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de Scott (1999).

Dessa forma, a efetividade das políticas dependerá das estratégias dos atores dentro e fora do Estado. As análises relativas aos processos políticos e sociais não se restringem apenas à observação das estratégias estatais, mas abrangem a correlação de poder (recursos e posições) dos atores estatais e não estatais dentro destes processos. Por isso, pela perspectiva da ARS, não interessam a priori os atributos dos atores, mas as características das relações que os vinculam e os situam dentro do processo político (Sañudo, 2015; Marques et al., 2014). Assim, a ARS representa uma concepção mais dinâmica da ação social por enfatizar as relações sociais/institucionais estabelecidas nas fronteiras das redes de políticas públicas, tecidas, no caso deste artigo, pelos espaços de participação estabelecidos pelos programas federais de turismo no Brasil.

A rede formada por estes espaços, que neste texto delimita o campo organizacional da atividade turística na Paraíba, representa as formas de articulação entre agências governamentais, organizações privadas ou grupos que lhes permitem enfrentar problemas sociais e implementar as ações desejadas. São consideradas como estruturas políticas representantes de uma nova forma de governança em rede (Nunkoo, 2017; González, 2014; Hall, 2011; Schneider, 2005).

## 5 A REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO ORGANIZACIONAL DO TURISMO NA PARAÍBA

Para entender como as instituições conseguem constranger comportamentos para que estes sejam adequados à legitimidade de suas ações e à participação, foi necessário identificar os principais atores e o papel que estes desempenham nos arranjos engendrados no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – PRT, na Paraíba.

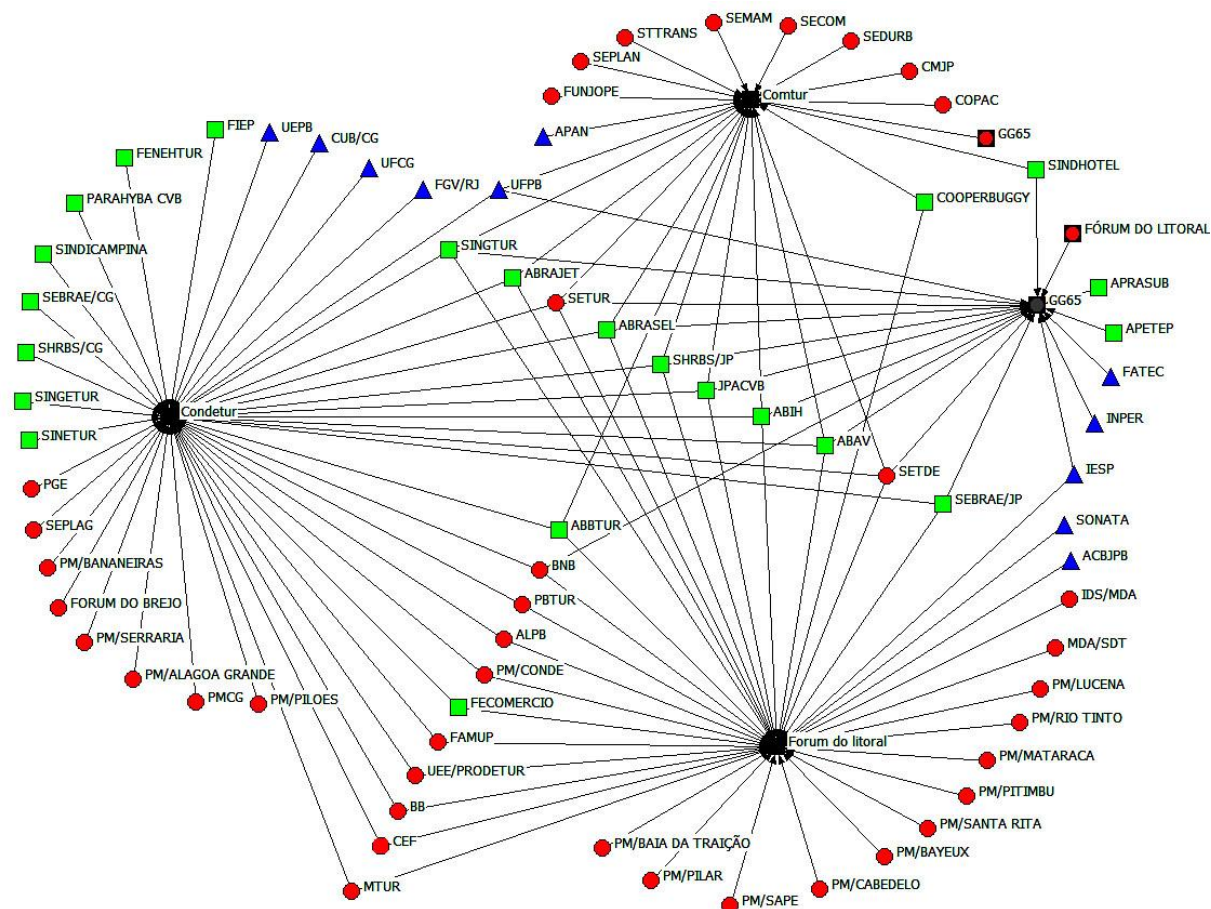
Para a delimitação da rede (Figura 1) e do campo organizacional do turismo local (Figura 2), foram analisadas as atas: do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico da Paraíba – CONDETUR, entre os anos de 2003 a 2011; do Conselho Municipal de Turismo de João Pessoa – COMTUR; do Fórum Turístico do Litoral, representando uma das Instâncias de Governança Regional do PRT na Paraíba; e do Grupo Gestor do Projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional – GG65 DI. Com exceção do CONDETUR, as atas analisadas dos outros três espaços de participação dizem respeito às reuniões realizadas entre os anos de 2009 a 2011, período de estabelecimento destes.

Os registros de presença dos atores e as datas das reuniões foram os insumos para a análise de redes e deram origem aos sociogramas apresentados. Para o estabelecimento das medidas de centralidade foi utilizado o software *Ucinet6 for Windows* e para os sociogramas, o *Netdraw* (Quiroga, 2006; Borgatti, Everett & Freeman, 2002). Os dois sociogramas (Figuras 1 e 2) foram produzidos através de tratamento matemático efetuado sobre as matrizes de incidência e adjacência (Scott, 2005; Hanneman, 2001).

O primeiro sociograma (Figura 1) foi obtido através de uma matriz de incidência (também chamada de retangular, filiação ou *two-mode*), na qual as linhas e as colunas fazem referência à relação ator e filiação, onde os atores são as organizações que atuam no setor turístico na Paraíba e a filiação são os espaços de participação formalmente institucionalizados (CONDETUR, COMTUR, Fórum do Litoral e GG65). A partir da análise de todas as atas de todos os espaços de participação estudados, fez-se uma lista única de organizações estatais e não-estatais, das três esferas do governo, que estavam presentes nas reuniões relatadas. As linhas representam as relações entre os atores (nodos) no mesmo ambiente institucional, constituído pelos quatro espaços de participação.

O sociograma apresenta os atores centrais, pois estão presentes em, no mínimo, três espaços de participação. Estes estão situados na diagonal do sociograma, iniciando pelo Sindicato dos Guias de Turismo – SINGTUR; Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo – ABRAJET; Secretaria Municipal de Turismo de João Pessoa – SETUR; Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL; Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares – SHRBS; João Pessoa Convention & Visitors Bureau – JPCVB; Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH; Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV; Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico – SETDE; e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. Todas estas entidades são exclusivamente paraibanas ou trata-se de sua seccional ou representação da Paraíba. Ainda constam a Universidade Federal da Paraíba – UFPB, a Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR e o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, que se encontram nas extremidades da diagonal, relacionados também a três espaços de participação.

**Figura 1** – Sociograma da rede de políticas públicas de turismo na Paraíba (2009-2011)



Nota: Os nodos quadrados/pretos representam os espaços de participação; os nodos quadrados/verdes as entidades do setor privado; os redondos/vermelhos as do setor público e os triângulos/azuis as organizações do terceiro setor.

Todos os representantes destas organizações foram entrevistados em dois momentos (2011 e 2017), e corroboram informações preciosas sobre as ações políticas desenvolvidas entre 2003 e 2016. As narrativas evidenciam a importância que o *trade* e o setor público dão ao modelo de gestão participativa que as políticas de turismo e o PRT adotam. Contudo, muitas queixas ainda pairam sobre a metodologia do programa empregada pelo governo federal e disseminada pelos gestores estaduais para as municipalidades.

Os problemas apontados foram relativos: i) à extinção, em 2012, do Fórum do Litoral, que não conseguiu superar as deficiências de recursos materiais e financeiros relatadas por diversos estudos (Nóbrega & Figueiredo, 2014; Trentin, 2016) ocorridas em outras instâncias de governança do PRT; ii) aos escândalos sobre uso indevido de recursos no MTUR desencadeados a partir de 2011 e que abalaram as relações entre o governo e as organizações não-governamentais; iii) ao encerramento das atividades do GG65 por conta da extinção no nível federal do Projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, que contava com um grande número de organizações representativas do mercado; e iv) à imposição da nova metodologia de categorização dos municípios a partir da reorganização do PRT em âmbito nacional entre os anos de 2013 a 2015. De uma maneira geral, são fatores que fizeram esmorecer o encorajamento à participação pós 2012.

As análises também indicaram que as mesmas organizações que detinham uma posição vantajosa e central na rede apresentada até 2011, ainda detêm poder e influência nas decisões políticas sobre o turismo no

estado da Paraíba. Até o encerramento da pesquisa, em 2017, o CONDETUR era o principal espaço de participação a conduzir os rumos do turismo no estado. O Conselho Estadual passa a agregar, além dos atores centrais da rede, alguns atores que antes estavam ligados aos espaços extintos. Contudo, os representantes dos Fóruns Regionais de Turismo (Instâncias Regionais de Governança do PRT), que agregam as prefeituras municipais, ainda lutam por uma posição de conselheiro instituída oficialmente pelo governo do estado.

A experiência desses novos arranjos, observados nos espaços analisados, é um indicador para os processos de mudança institucional e consolidam a manutenção destas formas de organização que contribuem para a prática dos processos participativos. Contudo, a efetividade desta rede passa pela compreensão de que quanto maior é a possibilidade de propagação de informações e recursos através de relacionamentos ou vínculos entre atores dentro de uma rede, maiores serão as chances para a institucionalização destes espaços e das práticas da boa governança que trazem consigo.

Entende-se também que na análise desta rede, um pressuposto que deve ser levado em consideração é que não é apenas pela racionalidade da eficiência que estes espaços e seus arranjos se mantêm, se reproduzem e são legitimados, mas também porque estes se moldam às demandas institucionais provenientes da opinião pública, do prestígio social, das leis, dentre outros elementos da realidade social, que os constringe à mudança e/ou à manutenção.

Ser participativo é ser democrático e, no caso em análise, a manutenção ou a mudança institucional é estimulada pelos rituais formais (regras) dos espaços de participação que são percebidos como cerimônias que fortalecem as práticas participativas e descentralizadas, entendidas como mitos racionalizados, o que vem reforçando a legitimidade das organizações que ali estão presentes e dos arranjos que se mantêm apesar da mudança de seus contornos momentâneos.

Isto é possível porque as redes, desde 2009, ficaram mais interconectadas, e possuem uma forte ordem legal e lideranças, como a SETDE e o próprio CONDETUR enquanto órgão colegiado que agrega os atores mais centrais do setor privado. Estes desempenham um papel ativo na conformação desse contexto, principalmente quando constringidos pelas orientações do MTUR, que também incidem nos órgãos governamentais locais de modo a se adaptarem à estrutura de seus arranjos e aos seus padrões de relações. E é dentro destas dinâmicas que as regras e os procedimentos racionalizados, envolvidos por processos isomórficos, convertem-se cada vez mais em requisitos institucionais. A participação é assim o principal requisito institucional, mesmo que com base na imposição, autorização e estímulo de mecanismos ambientais como os propostos por Scott (1999), no qual a rede foi estabelecida e que ainda hoje a sustenta.

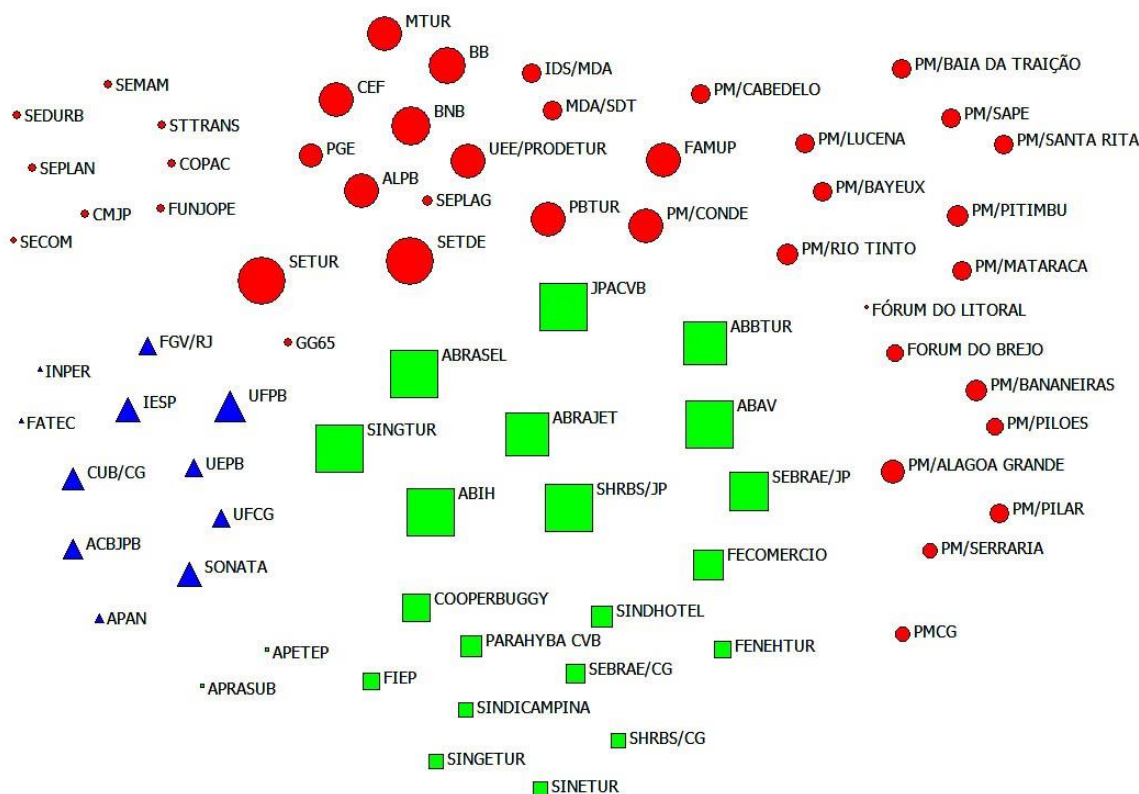
Essa dinâmica também pode ser analisada em função da institucionalização do campo organizacional na qual estão inseridas as organizações pertencentes a esta rede, que vai se estruturando na medida em que as organizações começam a reconhecer a importância umas das outras, estreitando relacionamentos e, conseqüentemente, aumentando a interação, o que pode ser percebido tanto pela rede como pelas entrevistas realizadas com os atores.

Dessa forma, pode-se dizer que o campo organizacional do turismo na Paraíba, representado pelo sociograma da Figura 2, encontra-se institucionalizado, o que permite que processos isomórficos sejam reproduzidos mais rapidamente, seja pela cooperação e/ou pela competição interorganizacional.

Este sociograma foi feito a partir da matriz de adjacência (*one-mode*), com os dados contidos na matriz de incidência (*two-mode*) que gerou o sociograma da Figura 1. Essa matriz de adjacência ou quadrada, identifica as relações estabelecidas entre os atores a partir da sua presença nos espaços de participação analisados e serviu para determinar, de forma mais específica, as medidas de centralidade que indicam quais são as organizações mais influentes no campo. Além disso, evidenciam um padrão de relações caracterizado pela assimetria do poder entre as organizações estatais e não estatais no processo de planejamento do turismo na Paraíba. Esta assimetria é representada pelos atores que apresentam maior grau de centralidade na rede, identificados no sociograma proporcionalmente ao tamanho dos respectivos nodos.

No campo organizacional delimitado, os processos isomórficos mais intensos são os coercitivos, já que o arranjo entre as organizações possui uma forte dependência dos recursos oriundos do setor público, como os vindos da SETDE e da SETUR, o que gera uma forte interação com o Estado. E, em menor escala, também se vê a reprodução por mimetismo considerando a estruturação do campo a partir do grau de profissionalismo das organizações do setor privado encontradas dentro dele, representadas pelos nove nodos em verde no centro do campo.

**Figura 2** – Campo organizacional do setor turístico na Paraíba



Notas: Os nodos quadrados/verdes representam as entidades do setor privado; os redondos/vermelhos as do setor público e os triângulos/azuis as organizações do terceiro setor. O índice aplicado informa a quantidade total de relações que um ator estabelece com os demais, de modo que o tamanho dos nodos representa o grau de centralidade dos atores no campo.

Essa conclusão também é consoante com os resultados dos estudos feitos por Scott (1999), nos quais a análise parte para a identificação dos mecanismos mais específicos que projetam estes isomorfismos, como os de imposição, autorização e estímulo. O primeiro, muito similar ao isomorfismo coercitivo, acontece quando as mudanças ocorrem por meio da lei; no segundo, as normas para a mudança são apoiadas voluntariamente pelas organizações locais, o que dá à organização que demanda tais normas a legitimidade do exercício do poder; e por fim, os mecanismos de estímulo, que proporcionam incentivos às organizações que estão dispostas a ajustar-se às suas condições.

De maneira geral, observa-se que todos os três mecanismos, que buscam explicar facetas diferentes de como mudanças institucionais processam-se dentro de um mesmo campo organizacional, estão presentes na trajetória das organizações e das relações por elas estabelecidas no decorrer do tempo até a configuração atual do campo organizacional do turismo na Paraíba.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS



O apoio prometido pelo MTUR aos estados e municípios foi esmorecido, coincidentemente, no momento em que o governo federal começou a se desestabilizar politicamente em 2012 e a economia do país apresentou os primeiros sinais da crise econômica que pronto iria emergir com força inusitada. Isto ocasionou a desestruturação de alguns espaços de participação, como o do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de João Pessoa e o do Fórum de Turismo do Litoral, que deixaram de receber as capacitações e o *know-how* para dar seguimento a algumas ações do PRT na Paraíba. Os atores que participavam desses espaços ainda buscam ser agregados formalmente ao CONDETUR, principalmente as prefeituras municipais via representação das novas Instâncias de Governança Regional no Conselho, abarcando também os Fóruns atuantes no estado.

A emergência destes espaços de participação e as relações constituídas entre seus membros, mesmo que a partir da imposição de sua institucionalização, definiu o campo organizacional do turismo na Paraíba que se conduz pela construção e manutenção de uma nova governança. Não há como afirmar se a gestão será de fato democrática, mas pode-se inferir que estes espaços, instituídos pelas políticas de turismo no pós-2012 e reflexo dos novos arranjos institucionais, contribuem para o exercício da participação e podem transformar a realidade regional e local. Até finais de 2017, o CONDETUR encontrava-se fortalecido, concentrando no mesmo espaço de participação os principais atores contidos no campo organizacional delimitado, o que lhe dá maior legitimidade.

A tendência é que o comportamento destes atores mude cada vez mais a partir da aceitação e assimilação das normas de conduta que sustentam estes arranjos. Na rede estabelecida observa-se que estes são contrangidos a se comportar como o esperado pelos seus pares, de forma participativa e comprometida. O vínculo institucional construído entre seus membros, por meios da participação e encontros nas reuniões, originou o estabelecimento de outros vínculos, como os de amizade e de trabalho. E, em conjunto, estes vínculos vêm reforçando um comportamento mais proativo.

Nesta perspectiva, observa-se que quanto mais coesa é a rede formada por estes vínculos, mais poder as organizações têm em satisfazer seus interesses, que não apenas aqueles em benefício próprio, mas em prol da convicção de que todos ganham trabalhando em sinergia. Essa é uma noção que deixa de ser discurso vazio para ser uma responsabilidade dos atores que, inseridos na rede, passam a ser cobrados e avaliados, pois a ordem social é ser proativo e eficaz.

Nestes últimos anos algumas demandas manifestas começam a se tornar realidade, como a construção do moderno Centro de Convenções da Paraíba (já funcionando de modo parcial porém de forma crescente) e a interiorização do turismo no estado, o que fortalece o sentimento de protagonismo dos atores, gerando um círculo virtuoso e culminando naquilo que se espera desses espaços: instituir valores e normas que fortaleçam os ditames dessa nova governança.

De maneira conclusiva, a partir das análises institucionais e relacionais desenvolvidas neste trabalho, é possível afirmar que os novos arranjos delineados pela criação de diversos espaços de participação influem nas ações e estratégias dos atores locais. Em termos práticos, a estrutura desta nova governança, estabelecida pelas políticas de turismo, tem possibilitado o fortalecimento do setor turístico na Paraíba, mesmo que conduzida por orientações de outras esferas. Contudo, ainda é cedo para avaliar se estes espaços de fato produzem mudanças institucionais significativas que aprofundem processos realmente participativos, legítimos, e também, mais eficazes. Afinal, as instituições formais são mais flexíveis à mudança do que as instituições informais, baseadas nas práticas sociais e seus valores, que por serem dinâmicas, sempre demandarão novos estudos para se adequar às novas realidades.

## REFERÊNCIAS

- Avelar, L. M.; Cintra, A. O. (Org.). (2007). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Rio de Janeiro: UNESP/Konrad-Adenauer.
- Avritzer, L. et.al. (2009). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: Cortez.

- Blasco, D. et al. (2014) Emergence of governance in cross-border destinations. *Annals of Tourism Research*, 49, 159-173. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2014.09.002>
- Borgatti, S. P.; Everett, M. G; Freeman, L. C. (2002). *Ucinet 6 for Windows: Software for social network analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Brasil (1994). Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT. Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. *Desenvolvimento de turismo sustentável: manual para as organizações locais*. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2003). Ministério do Turismo. *Plano nacional do turismo: diretrizes, metas e programas 2003/2007*. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2004). Ministério do turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do brasil*. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2006). Ministério do Turismo. *Plano nacional do turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Programa de regionalização do turismo: roteiros dos Brasil*. Brasília.
- Carvalho, A. C.; Vieira, M.; Silva, S. (2012). A trajetória conservadora da teoria institucional. *Gestão Organizacional*, 10, 469-496.
- Czernek, Katarzyna (2013). Determinants of cooperation in a tourist region. *Annals of Tourism Research*, 40, 83-104. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.09.003>
- Der Zee, E.v. (2017). Complexity in the governance of tourism networks: balancing between external pressure and internal expectations. *Journal of Destination Marketing & Management*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2017.07.003>
- DiMaggio P. J.; Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160. DOI: <https://doi.org/10.2307/2095101>
- DiMaggio, P. J.; Powell, W. (eds.). (1991). *Introduction*. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago, University of Chicago Press.
- Draibe, S. (2014). Policy analysis in Brazil: emergence and institutionalization. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 118-122. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100014>
- Endres, A. V. (2014). As políticas de turismo no Brasil e os novos arranjos institucionais: o papel das organizações locais. In: Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L.; Tomazzoni, E. L. *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul, EDUSC, 91-124.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2004). Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38, 30-52. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02686327>
- Ferreira, T.; Vitorino Filho, V. (2010). Teoria de redes: uma abordagem social. *Revista Conteúdo*, Capivari, 1 (3), jan./jul.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e política públicas*, 21, 211-259.

\_\_\_\_\_. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, Florianópolis, 5, 117-136

Gomes, R. C.; Secchi, L. (2015). Public Administration in Brazil: structure, reforms, and participation. In: Massey, Andrew; Johnston, Karen. (Org.). *The International Handbook on Public Administration and Governance*. 1ed. Cheltenham: Edgar Elgar, 1, 226-246.

González, M. V. P. (2014). Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? *Caderno Virtual de Turismo*. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo, 14(1), 9-22.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510. DOI: <https://doi.org/10.1086/228311>

Hall, C. M. (2011). Typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of sustainable tourism*, 19(4-5), 437-57. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>

Hall, P. A.; Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, 44 (5), 936-957. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

Hanneman, R. A. (2001). *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/cap8.pdf>> Acesso em: 15 abr. 2016.

Holanda, L. A. (2003). *Formação e institucionalização do campo organizacional de turismo em Recife – PE*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco. (Dissertação de mestrado.)

Jesus, C.; Franco, M. (2016). Cooperation networks in tourism: A study of hotels and rural tourism establishments in an inland region of Portugal. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 29, 165-175. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2016.07.005>

Kimbo, A. N.; Ngoasong, M. Z. (2013). Centralised decentralisation of tourism development: a network perspective. *Annals of Tourism Research*, 40, 235-259. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.09.005>

Knupp, M. E. C. G. (2014). Análise de políticas públicas de turismo: uma abordagem metodológica baseada em redes sociais. In: Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L.; Tomazzoni, E. L. *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUSC.

Lavalle, A. G.; Castello, G.; Bichir, R. M. (2007). Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. *Dados* [online], 50 (3), 465-498. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300002>

Lin, D.; Simmons, D. (2017). Structured inter-network collaboration: Public participation in tourism planning in Southern China. *Tourism Management*, 63, 315-328. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.06.024>

Lopes, F. D.; Baldi, M. (2009). Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança. *RAP - Revista de Administração Pública* (Impresso), 43, 1007-1035. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000500003>

Machado-da-Silva, C. L.; Gonçalves, S. A. (2007). Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: Stewart Clegg et al.; Miguel Pinto Caldas et al. (Orgs.). *Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1, 220-226.

March, J. G.; Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78 (2), 734-749.

Marques, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43.

Marques, E. C.; Bichir, R.; Moya, E. (2014). Notas sobre el análisis de redes sociales en Brasil. *REDES – Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 25(1).

\_\_\_\_\_. (2000). *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.

Meyer, J. W.; Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. DOI: <https://doi.org/10.1086/226550>

Mizruchi, M. (2006). Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 46(3). DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902006000300013>

Nóbrega, W. R. M.; Figueiredo, S. (2014). Turismo e gestão pública: uma avaliação das instâncias de governança no oeste do estado do Pará. In: Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L.; Tomazzoni, E. L. *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUSC, 431-461.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic development*. Cambridge, Cambridge University Press North. DOI: <https://doi.org/10.1017/CB09780511808678>

Nunkoo, R. (2017). Governance and sustainable tourism: What is the role of trust, power and social capital? *Journal of Destination Marketing & Management*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2017.10.003>

Ostrom, E. (1986) An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48 (1), 3-25. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00239556>

Pastras, P.; Bramwell, B. (2013). A strategic-relational approach to tourism policy. *Annals of Tourism Research*, 43, 390-414. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2013.06.009>

Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Peres, S. P.(2008) Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23 (68), 53-71. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>

Peters, B. G. (2000). *Institutional theory: problems and prospects*. *Political Science Series*. Institute for Advanced Studies, Vienna

\_\_\_\_\_. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Prates, A. A. (2000). Organização e instituição no novo institucionalismo. *Teoria & Sociedade*, 5, 123-146.

Quiroga, Á. (2006). El análisis de redes sociocéntricas con Unicinet 6 y Netdraw. In: Molina, José Luis. *Talleres de autoformación con programas de análisis de redes sociales*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Server de publicaciones. 23-55.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 652-667. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Sañudo, J. E. P. (2015). 7 lecturas para iniciarse en análisis de redes sociales. Una selección de REDES. *REDES – Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 26(1).

Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, 5(1).

Scott, J. (2005). *Social network analysis*. London: SAGE.

Scott, W. R. (1999). Retomando los argumentos institucionales. In: Powell, W. & DiMaggio, P. (Orgs.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 217-236.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas na administração pública. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, 43, 347-369. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

\_\_\_\_\_. (2010). Entrepreneurship and participation in public management reforms at the local level. *Journal local government studies*, 36 (4), 511-527.

\_\_\_\_\_. (2016). Policy analysis in Brazil: a comparison of rationalist and argumentative approaches. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (1), 88-101. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1110962>

Sipioni, M. E.; Zorzal e Silva, M. (2013). Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(46), 147-158. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200009>

Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*. In: Evans, P.; Rueschemeter, D.; Skocpol, T. *Bringing the state back in*. Sage: London, 1985 . DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002>

Théret, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, 58, 225-252. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>

Trentin, F. (2016). Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 645-658. DOI: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.042>

Vale, N. O.; Lobo, C. G. A. (2007). Legitimidade e eficiência nos modelos institucionais. *Anais. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*. UFPE, Recife.

Wellman, B. (2000). El análisis estructural; del método y la metáfora a la teoría y la substancia. *Política y sociedad*, Madrid, 33, 11-40.

---

### **Informações dos autores**

#### **Ana Valéria Endres**

Doutora em Sociologia Política. Departamento de Turismo e Hotelaria – DTH, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

E-mail: [valendres@hotmail.com](mailto:valendres@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7694-5014>

#### **Elbio Troccoli Pakman**

Doutor em Economia. Departamento de Turismo e Hotelaria – DTH, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

E-mail: [elbiopakman@hotmail.com](mailto:elbiopakman@hotmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2217-2511>