

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO DO TURISMO: DISCUSSÕES A PARTIR DO CASO DE PETROLÂNDIA, PERNAMBUCO [BRASIL]

The Institutionalization of Participation in Tourism Planning: Discussions Based
on the Case of Petrolândia, Pernambuco [Brazil]

PAULO HENRIQUE F. LACERDA¹, ANA VALÉRIA ENDRES² & ANDRÉA LEANDRA PORTO-SALES³

RESUMO

Diante da complexidade da descentralização da atuação do Estado na condução do turismo, a participação política da sociedade é colocada positivamente nos processos de produção de políticas públicas. E os Conselhos Municipais de Turismo são a materialização desse contexto. No entanto, essa participação ainda precisa ser mais bem compreendida. Por isso, recorremos à teoria institucional sociológica para entender esses processos de maior ou menor institucionalização da participação. Assim, a pesquisa investigou a institucionalização da participação no planejamento do turismo em Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. Realizamos uma pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa. Concluímos que a participação é uma condição muito mais imposta pela política nacional do que condicionada pela construção das relações e afinidades pessoais entre os indivíduos responsáveis pela sua condução local do turismo.

PALAVRAS-CHAVE

Turismo; Planejamento turístico; Participação; Conselho Municipal de Turismo; Petrolândia, Pernambuco, Brasil.

ABSTRACT

Facing the complexity of the decentralization of the State's action in the conduction of tourism, the political participation of the society is positively placed in the processes of production of public policies. The Municipal Tourism Councils are the materialization of this context. However, this participation still needs to be better understood. Therefore, we used sociological institutional theory to understand these processes of greater or lesser institutionalization of participation. Thus, we investigated the institutionalization of participation in the planning of tourism in Petrolândia, Pernambuco [Brazil]. We conducted applied research, with a qualitative approach. We concluded that participation is a condition much more imposed by national politics than conditioned by the construction of personal relations and affinities among the individuals responsible for its local conduction.

¹ **Paulo Henrique Ferreira Lacerda** – Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3819805828818353>. E-mail: paulolacerdatur@gmail.com.

² **Ana Valéria Endres** – Doutora. Professora no Departamento de Turismo e Hotelaria, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/2835251169957175>. E-mail: ave@academico.ufpb.br

³ **Andréa Leandra Porto-Sales** – Doutora. Professora no Departamento de Geociências, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/0257803654308135>. E-mail: portosalesufpb@gmail.com

KEYWORDS

Tourism; Tourism planning; Participation; Municipal Tourism Council; Petrolândia, Pernambuco, Brazil.

INTRODUÇÃO

Na compreensão do turismo nas sociedades atuais, é perceptível o destaque dado aos processos participativos de gestão e planejamento. Ambos considerados essenciais para geração de benefícios aos destinos turísticos, além de evitar ou solucionar os efeitos adversos decorrentes da atividade. Fruto de investigação em diversos campos do conhecimento, a condução das políticas públicas de turismo e a governança estabelecida dos destinos estão entre os principais temas investigados na área.

Após a redemocratização do Brasil, o turismo ganha seu primeiro programa no âmbito nacional, para incentivar o disposto na Constituição Federal de 1988. Do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, de 1994 em diante, a lógica de planejamento em rede no turismo passou a ser institucionalizada no Estado brasileiro. Até hoje, mais de 25 anos depois da inserção desses novos arranjos institucionais na condução do turismo, ainda podemos encontrar muitos desafios que mobilizam pesquisadores e administradores, no que tange à gestão descentralizada e participativa.

No Brasil, a gestão dos destinos turísticos, de todos os tipos (Körössy, Holanda & Cordeiro, 2022) é fomentada, geralmente, por meio de discursos desenvolvimentistas para essas localidades. No entanto, muitos estudos questionam os verdadeiros efeitos do turismo para esse fim, se fundamentado apenas no discurso ufanista da geração de emprego e renda e suas consequências positivas. Longe de ser a solução para todos os impactos daí decorrentes, o planejamento de destinos tem sido encarado como a forma mais eficiente de conduzir a atividade turística por caminhos mais justos, rumo ao desenvolvimento. Assim, Araújo (2006) aponta a necessidade de compreensão da participação sociopolítica no planejamento do turismo. Pois, a institucionalização da participação é condição necessária para um bom desempenho das ações pensadas, além de ser um dos principais temas na literatura científica e estar presente em diversos planos e políticas de turismo (Santos, Gomes & Teles, 2021).

Moraes e Silva (2019) sugerem que sejam realizados estudos no âmbito municipal da institucionalização de princípios participativos. Assim como a problemática evidenciada por

Camargo, Vanderlei, Prestes e Pereira (2021), ao argumentarem que em novos destinos o processo de participação política não acontece de forma integrada e participativa. Esse contexto teórico e empírico sobre a participação na condução política do turismo nos dá a oportunidade de compreender em que condições esses processos institucionais se estruturam.

É neste cenário que o destino turístico Petrolândia, no Estado de Pernambuco, foi selecionado. Uma vez que notamos poucos estudos sobre participação e governança turística em destinos menos consolidados. Situado no interior do Estado, o município apresenta desde 2006 uma organização burocrática e legal ligada ao turismo. No entanto, de que forma a participação no planejamento turístico se institucionalizou no âmbito municipal? Para responder a essa pergunta, temos como objetivo investigar a institucionalização da participação no planejamento do desenvolvimento do turismo em Petrolândia, Pernambuco.

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO NO BRASIL

Dada complexidade trazida para a administração e gestão públicas no século XXI, Castells (2006) retrata o Estado através da morfologia de rede. Essa abordagem se faz importante, uma vez que a adesão de novos atores sociais, e seus interesses, na atuação do Estado é institucionalizada formalmente (Araújo & Taschner, 2012). Diante disso, compreendemos que as políticas públicas são processos construídos entre o Estado e a sociedade, devendo este seguir uma racionalidade de eficiência, que busca a partir de instrumentos mensuráveis sistematizar como, quando e onde a política deve atuar. Mas sem deixar de lado o caráter subjetivo, uma vez que interesses, valores, ideologias e as repercussões geradas a partir disso, também são condicionantes na formulação ou não de políticas públicas (Souza, 2006).

O Estado brasileiro tem atuado na atividade turística desde a década de 1930. Para compreender esta trajetória que fundamenta a sua institucionalização, podemos dividir esses momentos em três fases, como sugerem Cruz (2002), Beni (2000) e Araújo e Taschner (2012), a saber: de 1930 a 1966, de 1966 até 1991, e de 1991 até os dias atuais. No primeiro momento, entre 1930 e 1966, observa-se uma atuação estatal baseada em decretos, que contava com uma estrutura organizacional atuando de maneira pontual, sem articulação e estabilidade. Marcada também pelas trocas de responsabilidades dos órgãos ligados ao turismo na esfera nacional e a pela gestão centralizada, que nas palavras de Endres (2003), impossibilitou o poder público de alcançar objetivos políticos e institucionais para implementar políticas públicas.

O segundo momento, entre 1966 e 1991, foi marcado pelo início da estruturação da Política Nacional de Turismo, período que teve como destaque o Decreto-lei nº 55/66, que mencionou pela primeira vez o termo Política Nacional de Turismo, criando a Empresa Brasileira de Turismo [Embratur] e o Conselho Nacional De Turismo [CNTUR]. Apesar da estrutura profissional que buscava eficiência nas ações, o cenário foi marcado por ações pontuais e descontínuas, que focaram apenas em subsetores específicos, como na hotelaria, por exemplo (Araújo & Taschner, 2012).

As duas fases citadas estiveram marcadas na atuação do Estado brasileiro por um viés autoritário, instalado pela ditadura militar entre 1965 e 1985. Portanto, a gestão centralizada do turismo era a realidade de operacionalização do Estado brasileiro naquele momento. No entanto, após a redemocratização do País, que se inicia formalmente em 1988, tivemos mudanças institucionais que trouxe à cena a participação como elemento fundamental na condução política do Estado, além da nova lógica federativa de dotar os municípios de maior autonomia. É o marco legal da institucionalização dos processos participativos nas políticas públicas brasileiras implementadas até então.

A partir do exposto, entramos na terceira e última fase dessa trajetória. O marco histórico foi a Lei nº 8.181/91, que mudou a estrutura da gestão pública do turismo brasileiro, transformando a Embratur em Instituto e adicionando a ela as funções de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Turismo [PNT]. A PNT foi lançada em 1992, e buscava desenvolver o turismo através de diretrizes de desenvolvimento regional e diversificação da oferta turística. Assim, a partir dos primeiros anos da década de 1990 inicia-se um movimento de incorporação de diversos atores na gestão pública do turismo, evidenciado a partir da PNT, caracterizando as redes de políticas públicas (Dredge, 2006).

Essa ideia está registrada no turismo, por exemplo, no trabalho de Endres (2003). Quando a autora observa que a lógica de atuação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo [PNMT] estava baseada na sinergia de redes de políticas públicas. Paralelamente a outros programas nacionais, mesmo que de menor expressão, o PNMT possibilitou a atuação do Estado no turismo, considerando a descentralização dos poderes instituída pela Constituição de 1988. Por isso, entendemos que o PNMT é outro marco na trajetória das políticas descentralizadas no turismo brasileiro.

Em 2003 foi criado o Ministério do Turismo, que passou a ser responsável pela definição da PNT, do planejamento, do fomento, da regulamentação, da coordenação e da fiscalização da atividade turística no País (Brasil, 2003). Vale ressaltar que outro marco importante foi a criação do Programa de Regionalização do Turismo [PRT] em 2003, pois o mesmo ampliou as possibilidades de novos arranjos institucionais para as políticas de democratização no turismo (Endres, 2012). A lógica de atuação do Estado no turismo, da municipalização para a regionalização, favoreceu o fortalecimento das forças intermunicipais na oferta de produtos turísticos mais atrativos e competitivos.

Apesar do viés neoliberal e da secundarização de questões sociais e territoriais na PNT 2003-2007 (Sansolo & Cruz, 2003), a agenda política instigada por uma gestão societal, que caracterizou a gestão do Partido dos Trabalhadores [PT] entre os anos de 2003 a 2012 (Avritzer, 2009; Paula, 2005), valorizava a participação social no processo de planejamento voltado para o desenvolvimento do País (Noia, Júnior & Kushano, 2007). Em tempo posteriores, a agenda política evidenciada pela administração executiva nacional do turismo fortaleceu o viés neoliberal. Políticas que impactam o meio ambiente, sobreposição do mercado turístico sobre a cultura (Silva, Pires & Pereira, 2019), incentivo ao turismo sexual (Pereira & Lara, 2019), e uma PNT criticada pela falta de embasamento para definir os rumos do turismo no País (Vilela & Costa, 2020) estiveram em pauta. Além do desestímulo à participação.

679

PLANEJAMENTO DO TURISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Beni (2006) afirma que o turismo é uma atividade capaz de gerar desenvolvimento sustentável mediante um planejamento participativo, ainda que o compromisso seja mais retórico. Sendo assim, é importante valorizar o planejamento turístico, que, segundo Carvalho (2010), é um conjunto de ações que objetivam a satisfação dos turistas e suprir as necessidades econômicas de um destino, sendo fator-chave para alcançar o desenvolvimento do turismo e do local onde ele se instala. Assim, é consenso na literatura científica que quando bem planejado e gerido, o turismo consegue potencializar os efeitos positivos da atividade turística (Edgell & Swanson, 2019).

O arcabouço político-institucional brasileiro insere novos atores no planejamento do turismo, fazendo com que esses sejam essenciais para entender os processos de comunicação e cooperação na gestão dos destinos. Assim, podemos entendê-los como constituintes das redes

de políticas públicas (Borzal, 1997), os quais são um conjunto de atores com relações de troca de recursos (Evans, 2001). Paralelamente, Howlett (2009) lança algumas inquietações no contexto democrático liberal, onde diversos conflitos são colocados em destaque na formulação de políticas diante da diversidade desses atores envolvidos no processo, como os políticos eleitos, experts, grupos de interesse, burocracia, comunidade local, entre outros. Para Howlett (2009), o Estado elabora e executa a política, enquanto os demais atores geralmente influenciam no processo de elaboração e/ou implementação das políticas.

A literatura sobre políticas de turismo é vasta e relaciona pesquisas que se desdobram em compreender não só a atuação dos governos, mas as repercussões políticas no Estado. Desse modo, é possível compreendermos que mesmo o planejamento e gestão sendo exercícios de racionalidade do Estado, sua operacionalização acontece por meio de decisões, percepções, níveis de conhecimento, ideias e valores intrínsecos aos atores envolvidos nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, sempre passíveis de mudança.

O papel do Estado pressupõe a criação de estruturas de oportunidades para a participação e estimular a criação de arranjos institucionais que permitam que este tipo de planejamento se expanda. Contudo, não é uma abordagem de fácil execução considerando a própria natureza política do processo de planejamento, composta por diferentes grupos com interesses nem sempre convergentes e com recursos e poder diferenciados para se fazerem ouvir nas estruturas abertas à participação.

Diversos trabalhos já alertavam sobre os principais impedimentos à participação pública no planejamento turístico, dentre os quais observa que os atores, geralmente, têm dificuldades em compreender questões de planejamento complexas, do processo de tomada de decisões e sua eficiência. Dificuldades que envolvem representatividade, a apatia dos cidadãos, os efeitos negativos sobre a eficiência da tomada de decisões, além das dificuldades da própria estrutura governamental, que nem sempre obtém sucesso na coordenação adequada das políticas de turismo em diferentes esferas de governo (Hall, 2001; Coutinho & Nóbrega, 2019).

As instituições são as regras, procedimentos ou normas formais, modelos morais e de valor que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana, sendo percebidas como mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. São as instituições formais e informais que constroem o comportamento dos indivíduos e suas múltiplas relações no

processo político (Théret, 2003; Hall & Taylor, 1996). Por conseguinte, a institucionalização da participação, enquanto prática social absorvida pelas políticas de turismo, é um processo ainda em construção (Endres, 2012).

É relevante perceber as instituições como um processo passível de variações, ou seja, de níveis de institucionalização, construído por meio do que Tolbert & Zucker (2007), fundamentados em Berger e Luckmann (2008), chamam de 'habitualização', objetivação e sedimentação. A habitualização pode ser caracterizada como um estágio pré-institucional, no qual novos arranjos estruturais são estabelecidos como resposta a problemas organizacionais específicos e formalizados a partir de políticas e procedimentos que atendam a um conjunto de organizações que tenham problemas semelhantes. É no processo de habitualização que se dá "o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas e a associação de tais comportamentos a estímulos particulares" (Tolbert & Zucker, 2007, pp. 202-203). A habitualização também é percebida quando há uma imposição da estrutura organizacional (Scott, 1999), na qual a institucionalização se dá por meio de lei ou da criação de novas estruturas administrativas para incutir comportamentos, neste caso, mais participativos. Neste estágio, o Estado é um exemplo de agente poderoso de mudanças institucionais.

A etapa seguinte é chamada de 'semi-institucionalização'. É nela que ocorre a difusão da estrutura a partir do processo de objetivação, no qual se dá o desenvolvimento de um consenso social entre os decisores das organizações a respeito do valor dos arranjos estruturais estabelecidos e formalizados e sua consequente adoção pelas organizações com base neste consenso. Segundo os autores, um desenvolvimento necessário para a transposição de ações para contextos além de seu ponto de origem.

E, por fim, há o processo de sedimentação, quando se considera que as estruturas já estão totalmente institucionalizadas. É um processo que se consolida, fundamentalmente, na continuidade histórica da estrutura e em sua sobrevivência por gerações de membros. Assim, "a total institucionalização da estrutura depende, provavelmente, dos efeitos conjuntos de: uma relativa baixa resistência de grupos de oposição, promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados" (Tolbert & Zucker, 2007, p. 208).

Para se planejar de maneira sustentável que não vise apenas o crescimento econômico, a participação da sociedade nos processos decisórios e de implementação faz-se necessária (Hall, 2001). Por isso, o planejamento endógeno deve ser valorizado e a comunidade incluída no processo de planejamento e gestão do turismo. Colocar a comunidade local em contato com as decisões do turismo, é importante para preservar e manter os ambientes cultural, social, político e ecológico, além possibilitar ao turismo um caráter não só econômico, mas propiciador de benefícios sociais locais (Dias, 2003).

Assim, compreendemos que a participação deve ser qualificada (White, 1996) e popular (Souza, 2006), ou seja, deve acoplar diferentes classes e segmentos, de forma verdadeiramente extensiva e descentralizada. White (1996) defende que a participação qualificada é onde os cidadãos têm poder de fala e suas manifestações são recebidas e possivelmente acatadas, diferente da participação nominal, onde os cidadãos são passivos, gerando na verdade uma não participação. Já Souza (2006) defende a participação popular como uma forma de defender interesses dos cidadãos e não de elites ou empresas, para isso a participação precisa prever a descentralizar o poder decisório e ter ampla transparência.

682

MÉTODO

Sobre a caracterização da pesquisa realizada, esta é uma pesquisa aplicada e de abordagem qualitativa (Morse & Maddox, 2014). Ainda utilizamos a triangulação de dados por meio da pesquisa bibliográfica [dados secundários], documental [dados primários e secundários] e informações coletadas através de entrevistas [dados primários], a fim de trazer maior confiabilidade as discussões (Zappellini & Feuerschütte, 2015).

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de acesso à literatura sobre o município de Petrolândia, no Estado de Pernambuco [Brasil], a fim de compreender aspectos sociais e políticos do local. A pesquisa documental, que busca em fontes primárias dados e informações, também se fez necessária. Coletamos documentos em sites oficiais do setor público do município, como Câmara Municipal e Prefeitura, necessários para compreender a presença da participação nos registros, leis, portarias etc. Juntamente, foram coletadas listas de frequência do Conselho Municipal de Turismo [COMTUR] e atas de reuniões. Ao todo, tivemos um total de 25 atas e 32 listas de frequência, de reuniões ocorridas entre 2011 e 2020. Algumas atas e listas não estavam em posse da secretaria do conselho, o que gerou o desencontro no número de atas

e listas de frequência. Porém, para realização de nossas análises, optamos por selecionar as frequências de acordo com alguns critérios. Por isso, selecionamos as listas de frequência que tinham atas, que não estavam duplicadas, e que tiveram quórum para realizar a reunião, resultando em 17 reuniões para analisar.

As entrevistas foram realizadas no município de Petrolândia, de 20 de dezembro de 2020 a 15 de fevereiro de 2021. A coleta se deu via entrevistas semiestruturadas, um modelo que permite que o entrevistado se expresse livremente sobre temas pré-estabelecidos (Gerhardt & Silveira, 2009). Os temas abordados foram: caracterização dos entrevistados, percepção sobre participação, percepção sobre o COMTUR, ações já realizadas e trajetória no turismo local. A seleção dos entrevistados foi feita a partir da técnica de bola de neve (Vinuto, 2014), em que, a partir da primeira entrevista, pedimos que cada entrevistado indicasse duas pessoas a quem eles considerassem ter contribuído para o planejamento e gestão do turismo nos últimos anos. Dois critérios foram usados para definir a saturação das indicações e finalizar a busca por sujeitos para entrevistas: (I) quando os entrevistados começaram a citar pessoas já entrevistadas ou indicadas; e (II) quando o conteúdo das falas começou a se repetir.

Ao final, obtivemos um total de 17 pessoas citadas, mas somente 13 foram entrevistadas, tendo em vista que 3 não responderam e 1 não participou por questões de saúde. Dos entrevistados, 12 tiveram assento no COMTUR em algum momento da sua trajetória. Cada entrevistado foi identificado com a letra “E” e um numeral [Ex: E1, E2, E3...] para garantir anonimato dos informantes, como mostra o Quadro 1. O ponto de partida das entrevistas foi E8, por sua trajetória desde a concepção do Comtur até o momento da pesquisa.

Quadro 1. Atributos dos atores entrevistados

Ator	Representação	Setor	Atuação no turismo (anos)	Formação
E1	Prefeitura Municipal	Primeiro	10	Assistência Social
E2	Governo Estadual	Primeiro	23	Turismo
E3	Associação	Terceiro	03	Ensino Médio
E4	Atrativo turístico	Segundo	08	Administração
E5	Prefeitura Municipal	Primeiro	04	Enfermagem
E6	Agência	Segundo	06	Guia de Turismo
E7	Prefeitura Municipal	Primeiro	10	Direito
E8	Prefeitura Municipal	Primeiro	08	Turismo

Lacerda, P. H. F., Endres, A. V., & Porto-Salles, A. L. (2023). A institucionalização da participação no planejamento do turismo: discussões a partir do caso de Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 15(3), 675-698. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v15i3p676>

E9	ONG	Terceiro	01	História
E10	Prefeitura Municipal	Primeiro	10	Pedagogia
E11	Sebrae	Terceiro	04	Administração
E12	Senan	Terceiro	03	Administração
E13	Prefeitura Municipal	Primeiro	02	História

Fonte: Elaboração própria (2022).

Já na fase de tratamento dos dados coletados, as entrevistas foram transcritas para dar início ao processo de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011). A Análise de Conteúdo [AC] é uma técnica qualitativa que visa entender a comunicação e informação que circulam, podendo ser feita de diferentes modos. Nesta pesquisa, o foco é no modo temático, pois essa análise permite entender os padrões de conteúdo na percepção e discursos (Bardin, 2011). Após a transcrição, as entrevistas foram lidas [leitura flutuante], e o processo de identificação do tema iniciou-se. Ou seja, a AC em nosso trabalho é adaptada de Bardin (2011), ao utilizar seus pressupostos básicos de operacionalização e conta com nossa observação e imersão no objeto de estudo para realizar as abstrações teóricas sobre a participação. Por fim, utilizamos o software ArcGis 9.3, um sistema de informações geográficas (SIG), para criação de um cartograma gerado a partir de dados espaciais extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas-IBGE e do Plano Diretor de Petrolândia. O mapa da Figura 2, apresentado na seção a seguir, mostra a distribuição dos atrativos no território municipal.

684

TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM PETROLÂNDIA - OS MARCOS LEGAIS

Localizado no Semiárido brasileiro, o município de Petrolândia está a cerca de 450 km de Recife, capital do Estado. Segundo a última divisão regional do IBGE (2018), a cidade está localizada na Região Intermediária Serra Talhada e da Região Imediata de Itaparica, estando por tanto num nível inferior da hierarquia urbana por apresentar funções urbanas básicas. O município tem uma população estimada em 36.901 habitantes em uma área de 1.056,592 km² (IBGE, 2020). A agricultura mostra sua expressão no PIB municipal com produção de coco, cebola, melancia, melão e outros produtos consumidos internamente e na região (Araújo, 2017), além dos royalties da Companhia Hidroelétrica do São Francisco-Chesf por uso e indenização das terras atingidas por barragens.

A construção da Usina Hidrelétrica Itaparica [UHE] na década de 1970, tornou-se o marco das maiores transformações socioespaciais na história do município (Santos, 2019). Com a instalação da Usina, muitos problemas foram desencadeados, apesar da pressão popular para tentativa de minimização dos efeitos negativos do megaempreendimento hidrelétrico. Santos (2019) identificou que as relações sociais e os vínculos comunitários foram interrompidos, uma vez que as antigas relações entre urbano e rural eram bem mais próximas às da antiga sede. Gominho (2018) evidenciou que o reassentamento provocou perdas de memórias coletivas, sentimento de perda do território e dos monumentos, além de luto.

Porém, alguns pontos positivos podem ser observados em relação à política local, uma vez que, segundo Suassuna (2005), a preocupação coletiva e o engajamento associativo cresceram no município após a inundação. Nesse contexto, Nascimento (2019) argumenta que a inundação fortaleceu vínculos cooperativos e de solidariedade, uma vez que uniu indivíduos em torno de uma ação coletiva de mitigação dos danos causados com a construção da hidrelétrica.

Nesse cenário de reformulação espacial e econômica, desencadeado pela inundação e construção de uma nova cidade, é que a exploração de atividades com valor de atração pelo imaginário começa a surgir. Assim, o turismo se insere por meio de passeios, trilhas, mergulhos, e valorização de paisagens naturais e artificiais, principalmente ligadas ao Lago de Itaparica (Santos, 2019). Em meio a esse movimento, as ações do setor público e privado para a institucionalização do turismo começam a aparecer, como demonstra o Quadro 2.

Quadro 2. Os marcos legais da trajetória institucional das políticas de turismo em Petrolândia

Ano	Marcos legais
2006	- Plano Diretor Participativo de Petrolândia, que inclui o Programa de Valorização das Potencialidades Turísticas - Definição da Zona de Lazer e Turismo – ZLT 1
2010	- A Lei Orgânica, promulgada em 28 de outubro de 2010, prevê como competência do município: promover e incentivar o turismo local como fator de desenvolvimento econômico e social - Inserção do município no Fórum da Região Turística Ilhas e Lagos do São Francisco, região turística do PRT em Pernambuco
2011	- Lei 1. 071/2011 que cria a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR) e do Conselho Municipal de Turismo de Petrolândia (COMTUR)
2012	- Implementação do Projeto Embaixadores do Turismo da Secretaria de Turismo de Pernambuco, Empetur e Fundação Assis Chateaubriand - Realização do I Encontro dos Secretários e Dirigentes de Turismo da Região de Itaparica

Lacerda, P. H. F., Endres, A. V., & Porto-Salles, A. L. (2023). A institucionalização da participação no planejamento do turismo: discussões a partir do caso de Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 15(3), 675-698.
<http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v15i3p676>

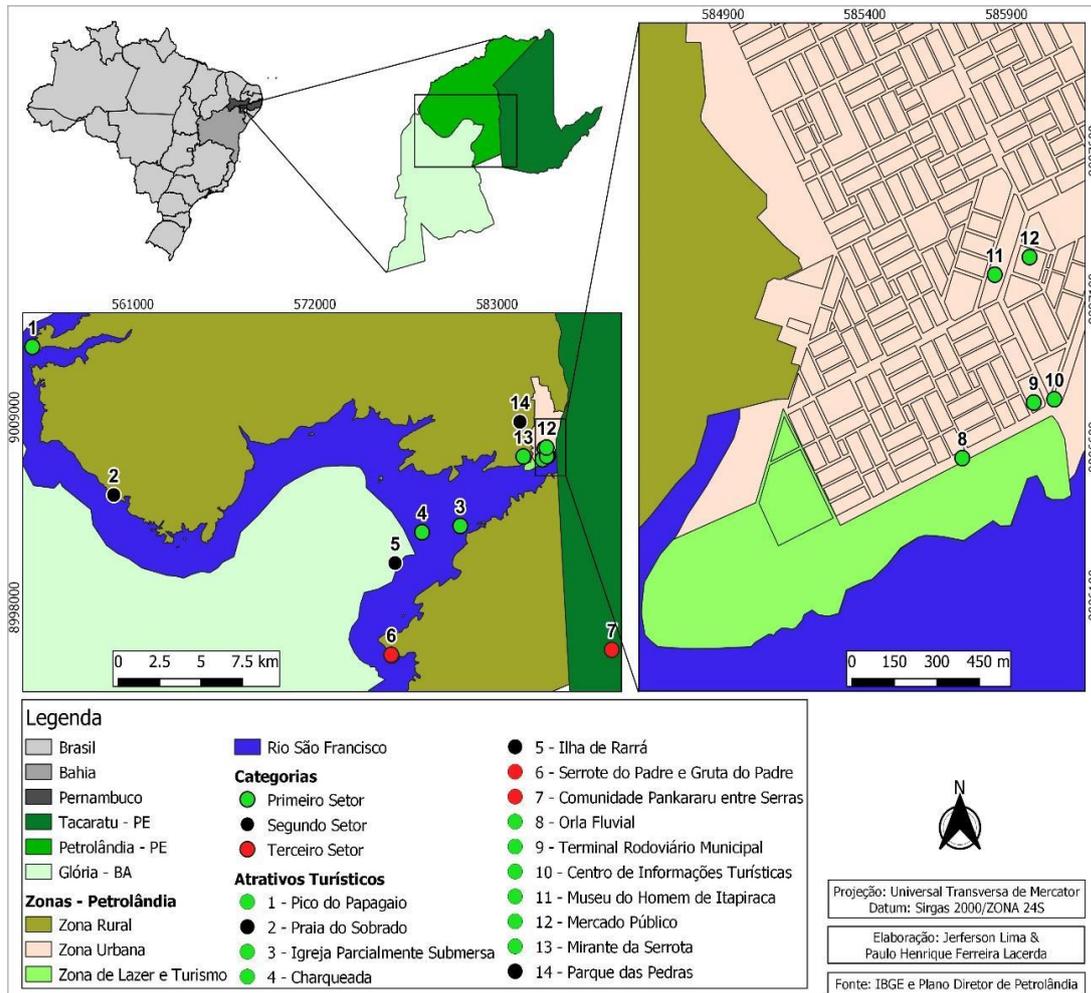
2016	- Início do Diagnóstico de Turismo e do Plano de Ação realizado pelo Departamento de Turismo em colaboração com o trade turístico local. Elaboração de roteiro turístico
2018	- Lei 1. 246/2018, que reformula o quadro de conselheiros e sua representação no COMTUR
2019	- Apresentação do Diagnóstico Turístico do Município e do Plano de Ação para o desenvolvimento do turismo - Realização do Pedala Petrolândia, evento realizado pela iniciativa privada com apoio do COMTUR e do Departamento de Turismo - Reunião do Conselho Estadual do Turismo de Pernambuco em Petrolândia - Mapa Turístico de Petrolândia, elaborado em parceria com o SEBRAE com demanda do COMTUR - Instalação do letreiro “EU AMO PETROLÂNDIA” – criação e primeira dotação orçamentária do Fundo Municipal de Turismo
2021	- Início do processo de tombamento das ruínas da Igreja submersa pela Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - A SEDETUR foi absorvida pela Secretaria de Governo - Lei 1.333/2021 que altera a estrutura do COMTUR e dá outras providências

Fonte: Elaboração própria (2022).

Essa trajetória histórica permite identificar como o processo de planejamento turístico vem sendo institucionalizado no âmbito das políticas de turismo no município de Petrolândia, a partir de ações locais e paralelamente às políticas nacionais, a exemplo do PRT, que estimulou muitas dessas ações. A Secretaria Municipal de turismo, a criação do Comtur, a inserção do município na região turística, a entrada no Mapa do Turismo e a realização do I Encontro de Secretários de Turismo do Estado, são exemplos de ações estimuladas por políticas nacionais. Podemos considerar que foi no Plano Diretor (2006) que houve a primeira inclusão do turismo nas políticas locais, no qual consta o Programa de Valorização das Potencialidades Turísticas. Esse programa tem como objetivo “promover e incentivar o turismo sustentável, como alavanca para o desenvolvimento econômico, criando emprego e renda para a população local e incremento da receita municipal” (Plano Diretor Participativo de Petrolândia-PE, 2006, p. 27).

O Plano Diretor, principal instrumento municipal de ordenamento territorial, determina por meio do Artigo 27º: “A Zona de Lazer e Turismo - ZLT - 1, situada às margens do Lago de Itaparica, objetiva seu aproveitamento como espaço específico para a atividades de lazer e turismo” (Idem, p. 16). Do momento de sua implementação até os dias atuais, condicionado pela atenção do poder público e do setor privado, este espaço para a prática do lazer e turismo ainda segue em sua função de ser. O mapa da Figura 1 mostra a ZLT-1 e a distribuição dos atrativos no município.

Figura 1. Mapa com distribuição dos atrativos turísticos em Petrolândia-PE



Fonte: Elaboração própria (2022).

A ZLT 1 é uma área aberta onde conta com pista asfáltica, calçadão em pedra portuguesa, arborização, lixeiras, rampa de skate, pista de caminhada, espaços com parques para crianças, quadras poliesportivas, cobertas e abertas, um ginásio municipal, campo de futebol, pousadas, um hotel e a construção de quatro quiosques padronizados para bares e restaurantes, *trailers* para comercialização de comidas, restaurantes, bares, Centro de Informações Turísticas, rodoviária, posto de Corpo de Bombeiros, clubes e casas de shows e festas. O que dinamizou o turismo na cidade, com reflexos positivos para a oferta turística.

A participação no âmbito do Plano Diretor foi acolhida por meio de reuniões públicas, realizadas pelo Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas [IPSA]. Em que pese ser um dos primeiros marcos legais do turismo em Petrolândia, pelas atas observamos a presença de 50 pessoas no processo

de elaboração do plano, das quais apenas 11 não são funcionárias do poder público municipal. Observando um processo predominantemente preenchido por funcionários da prefeitura municipal, com ausência da população em geral. Em 2010, a partir da inserção do município no Fórum da Região Turística Ilhas e Lagos do São Francisco do Programa de Regionalização do Turismo, a participação torna-se mais abrangente quando da satisfação de algumas diretrizes dessa política, que se reflete no trabalho conjunto com os municípios circunvizinhos e organizações privados na elaboração de ações ligadas ao turismo regional.

O ano de 2011 Petrolândia foi destaque nacional ao lançar, no mês de maio, a primeira edição do Petrolândia Adventure. Evento da Associação Nordestina e Confederação Brasileira de *Surf*, com o apoio e patrocínio da Prefeitura Municipal, Governo do Estado e Mahalo Surf Wear. O evento foi parte classificatória para as competições mundiais de *stand up*, moto aquática, remo, futevôlei, vôlei de dupla e futebol de areia e foi bem recebido pelo trade turístico local. O evento foi determinante para a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo [SEDETUR] e do Conselho Municipal de Turismo de Petrolândia [COMTUR] por meio da Lei 1.071/2011. A projeção do município no cenário turístico regional permitiu que, em fevereiro de 2012, o então Secretário de Turismo Municipal de Petrolândia fosse empossado como Diretor da Associação de Secretarias de Turismo de Pernambuco [ASTUR], ampliando a participação do poder público municipal para além de seus limites territoriais.

Com o intuito de manter o aumento do fluxo turístico local, podemos destacar a elaboração e apresentação do Plano Estratégico de Turismo de Petrolândia, organizado pelo Comtur e com realização do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas [Sebrae]. A atuação do Sebrae-PE e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial [Senac] foi importante para a elaboração e implementação do Plano, iniciado em 2016, que contou com a colaboração do setor privado com recursos para, finalmente, ser lançado em 2019. O Plano ainda é utilizado como um norte para as ações da SEDETUR, mesmo não sendo oficializado como Lei ou outro instrumento jurídico legal. No mais, o resultado dessas parcerias propiciou o oferecimento de cursos profissionalizantes e de capacitação, além da promoção e apoio em eventos e feiras ao longo dos anos foram fundamentais para o fomento do turismo no município.

TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM PETROLÂNDIA - O COMTUR

Apesar do aparecimento de algumas ações locais implementadas pelo poder público, a exemplo das Zonas Turísticas determinadas pelo Plano Diretor em 2006, acreditamos que o marco legal da institucionalização da participação no planejamento turístico deu-se a partir da criação do Comtur, órgão colegiado, consultivo, deliberativo e de assessoramento, para elaboração e implementação do Plano Municipal de Turismo de Petrolândia e todas as suas ações (Lei 1.071/2011). Tendo em vista que, até então, o turismo só havia sido mencionado em legislações locais, mas a participação de seu planejamento, de maneira institucionalizada, começou com a criação do Comtur. Desde então, as reuniões dão-se de forma ordinária e extraordinária, a cada dois meses, na sala de reuniões da Prefeitura ou no auditório público da Praça dos Três Poderes, centro da cidade. O Comtur é composto por Plenária, Diretoria e Comissões e ainda permite ao Executivo municipal criar um Fundo Municipal de Turismo.

Apesar da racionalidade intrínseca à operacionalização da participação no planejamento turístico, é importante pontuarmos que as gestões municipais que deixam e assumem o poder do executivo incidem sobre a ampliação ou restrição dessa participação, uma vez que as ações no turismo são materialidades das ideologias e posicionamentos desses governantes e suas equipes específicas. Isso pode ser percebido nas leis que, no decorrer dos anos, foram alterando a composição e representação do poder público e da sociedade civil no conselho, conforme o Quadro 3.

Quadro 3. Alterações das representações do COMTUR em 2011, 2018 e 2021

Alteração por lei das representações no COMTUR			
	Lei 1. 071/2011	Lei 1. 246/2018	Lei 1. 333/2021
Poder Público	5	7	8
Setor Privado	9	8	6
Terceiro Setor	1	2	2

Fonte: Elaboração própria (2022).

Em 2019, a Lei 1.246/2018 reformula o quadro de conselheiros e sua representação no Comtur. Nas atas das reuniões de 2019, constatamos que as decisões ali tomadas foram pensadas, sugeridas e parcialmente executadas conjuntamente entre setor público e privado, o que antes não acontecia, já que as reuniões tinham muito mais um caráter informativo do que

participativo entre 2011 e 2018. A realização de eventos, mostrou-se um processo promissor de estímulo ao trabalho cooperativo entre os atores.

Às novas mudanças trazidas à estrutura do Comtur após a Lei 1.246/2018, revelam alguns avanços. O primeiro diz respeito à ascensão da presidência por um representante do terceiro setor e o segundo avanço a inclusão de duas novas representações na composição do conselho, uma de comunidades indígenas e quilombolas e outra da Secretaria Especial de Assuntos Indígenas. Nesse momento, a composição do Comtur contempla a participação social e comunitária, considerando a finalidade pública dessas organizações. Contudo, nessa reformulação não foi contemplado nenhum representante das comunidades rurais, fato preocupante, pois a oferta turística municipal está baseada em atrativos naturais e equipamentos turísticos, que estão localizados na área rural, como visto na Figura 1.

Historicamente, o processo de institucionalização da participação no planejamento do turismo em Petrolândia nos remete aos seguintes destaques: o primeiro momento, entre 2011 e 2018, com uma participação nominal (White, 1996), onde os atores interagem através de seus vínculos formais no Comtur, no entanto, de forma passiva, como ouvintes no processo, na maior parte dos encontros formais. O segundo momento, a partir de 2019, com a reformulação do Comtur, é onde observamos mais ações pensadas e realizadas conjuntamente, além de maior atividade de fala dos membros nas reuniões aproximando-se da participação qualificada (White, 1996). Além da legislação que altera a estrutura do conselho, a pandemia de Covid-19 acarretou a suspensão e as ausências nas reuniões. Esse cenário possibilitou a eleição de uma nova chapa composta apenas por membros do poder público local na diretoria do Comtur. Assim, o terceiro momento, a partir de 2021, o conselho passa por um momento de inibição à participação da sociedade civil em contraponto com a ampliação do Estado, como podemos observar no Quadro 3.

Podemos constatar que a institucionalização da participação se mantém com a renovação das representações do Comtur, em seus delineamentos formais. Entretanto, quando pensamos nos valores e práticas compartilhadas informalmente por meio de relações que não as formais estabelecidas pelo conselho, outro panorama é observado. Além disso, sua composição, desde a fundação, se restringe à Diretoria e membros titulares e suplentes, não existindo as Comissões nem a gestão de um Fundo Municipal de Turismo, como preveem as legislações.

Ao serem questionados sobre como enxergam o planejamento do turismo em Petrolândia e a participação do processo entre os atores, podemos destacar as seguintes falas dos entrevistados no Quadro 4.

Quadro 4. Falas dos atores sobre a participação no planejamento turístico e no Comtur

Ator	Positiva	Negativa
E1	“A participação traz crescimento para a cidade”	“O conselho é parado, ninguém sabe que existe. Não vejo benefícios do conselho para o município”
E3	“O dever de planejar é da gestão, entidades, povo, público em geral. Se for gestão sozinho, não anda”	“No COMTUR ninguém leva opinião, nunca dava quórum. Não tem participação, e é culpa das entidades não se organizarem”.
E4	“O turismo é uma rede, um dia ele (o turista) vai pra Maria de Bil, no outro vai pra ilha, depois pro Sobrado”	“O pessoal é individualista. Só pude contar com uma pessoa até hoje do trade”
E5	“O que tem ser feito é um trabalho conjunto. Nem a gestão, nem a secretaria deve sozinha planejar. A rede privada, o trade, a população, dando suas dicas, é uma coisa complementar”	“A população precisa vestir a camisa e se sentir participe da causa. Precisa de sensibilização, uma campanha de cidadania. As pessoas vão só para cumprir assento, isso não é interessante”
E9	“O dever de planejar é da gestão municipal, mas não dá para trabalhar de forma isolada. O turismo envolve a recepção, a cultura, a história, a receptividade. Tem que ser planejamento participativo”	“O conselho é uma coisa mais informativa do que decisiva, serve mais para manter os entes informados do que decidindo”

Fonte: Elaboração própria (2022).

Com base na análise dos documentos, observações e falas, verificamos que: (a) a institucionalização da participação nas políticas locais tem sido desenvolvida por meio de instrumentos legais impostos pelo Estado e incutidos pela lógica de que a participação é fundamental; (b) a noção da necessária participação no processo de planejamento é compartilhada entre os entrevistados; mas, (c) apesar de formalmente institucionalizada, a participação não se caracteriza enquanto prática social estabelecida.

Compreendemos que a lógica da participação como processo fundamental e a noção de descentralização do planejamento turístico, tão presente na fala dos entrevistados, podem ter sido incentivadas por políticas nacionais. Pois, a participação da sociedade é um processo necessário, ao menos na estrutura institucional dos municípios turísticos brasileiros, como prerrogativa do PRT, que além de disseminar a ideia de participação como positiva, requer o comportamento participativo como pré-requisito para implementação de alguns programas, como o Mapa do Turismo Brasileiro.

A não caracterização da participação como prática acima descrita, pode ser fruto das percepções específicas de cada ator e da falta de sensibilização por parte do poder público, gerando dificuldades de operacionalização, tomada de decisão conjunta e articulação nas políticas até então estudadas. A lógica participativa e as normas formalmente institucionalizadas pelo conselho mostraram ter menos impacto no comportamento coletivo do que o reconhecimento dos valores construídos e compartilhados informalmente. Dessa forma, relações mediadas por desconfianças e individualismos inibem processos participativos mais eficazes nos ambientes institucionais.

Mesmo considerando que há um consenso social entre os atores a respeito do valor das estruturas participativas estabelecidas e formalizadas pela política, o que poderia ser caracterizado como um estágio semi-institucional, o estudo nos mostra mais evidências de um estágio anterior, pré-institucional. Neste estágio, os arranjos estruturais são estabelecidos como resposta a problemas organizacionais específicos e formalizados a partir de políticas e procedimentos que atendam a um conjunto de organizações que tenham problemas semelhantes, a exemplo do Comtur e seus objetivos. Neste contexto, há uma habitualização da institucionalidade imposta e autorizada pelo Estado, com baixa efetividade e ainda associada a estímulos particulares e pouco democráticos.

Diante dessas questões, entendemos que a total institucionalização desses arranjos, a exemplo do Comtur, só se consolidará enquanto espaço de participação, “fundamentalmente [...] na continuidade histórica de sua estrutura” e em sua sobrevivência por gerações de membros. Isso depende do resultado de uma relativa baixa resistência de grupos de oposição, da promoção e apoio continuado por grupos de defensores e a correlação positiva com resultados desejados (Tolbert & Zucker, 2007, p. 208). O que ainda não observamos no contexto analisado, afinal, como alertam Endres e Pakman (2019), as instituições formais são mais flexíveis às mudanças do que as instituições informais, baseadas nas práticas sociais e em valores compartilhados, mais resistentes às novas demandas determinadas pela política. Como mostrado no referencial teórico, o processo de planejamento não é unicamente racional. As lógicas empreendidas para a dinamização do setor têm seus enfoques, preferências e decisões com base na percepção de cada gestão sobre o turismo, seu planejamento e as ações participativas no âmbito do COMTUR.

CONCLUSÃO

Investigamos a institucionalização da participação nos processos de planejamento do turismo no município de Petrolândia-PE. Compreendemos e destacamos a institucionalização da participação na condução no turismo local como condição para o sucesso da política. Apesar disso, em Petrolândia, a assimilação dos processos participativos, induzidos pelas diretrizes nacionais e estaduais de elaboração e implementação das políticas de turismo, tem acontecido de forma fragmentada, não contínua e sem participação efetiva da sociedade. A participação, enquanto comportamento social esperado, é uma condição muito mais imposta pela política pública, do que condicionada pela construção das relações e afinidades entre os indivíduos responsáveis pela sua condução da política com base em valores comuns, caracterizando um processo de pré-institucionalização. As análises da bibliografia, visitas de campo, documentos e entrevistas mostraram comportamentos padronizados para a solução de problemas muito mais associados por estímulos particulares e pouco democráticos, além das dificuldades de operacionalização, baixa participação e tomada de decisão conjunta.

Esses achados podem contribuir em três frentes: (I) científica; (II) metodológica; e (III) política. Na perspectiva científica, a pesquisa teve em vista suprir lacunas apontadas por Moraes e Silva (2019), além de discutir a institucionalização da participação em destinos pouco desenvolvidos. Ainda, pudemos trazer, para o campo do turismo, as discussões com base nas fases de institucionalização proposta por Tolbert e Zucker (2007). Quanto à perspectiva metodológica, a pesquisa delineou um possível caminho teórico-metodológico para identificação das formas de operacionalização da participação política, em prol do turismo no âmbito local. Já na perspectiva política a pesquisa contribui na compreensão das formas democráticas na condução política, servindo de alerta a população e a gestão pública local.

Então, outra inquietação ainda não solucionada é sobre as tipologias e funcionamentos dos conselhos municipais de turismo. Pois, como visto no objeto investigado, os conselhos de turismo têm representantes do setor privado como grande parte de suas composições, diferente de conselhos de educação e saúde, por exemplo, que têm mais presença de atores da sociedade civil. Assim: até que ponto esses interesses são conflitantes? Como os moradores não remunerados por atividades turísticas e o terceiro setor irão incidir nas políticas locais por meio dos espaços institucionais? Estariam esses espaços reservados apenas ao empresariado e governo locais?

Lacerda, P. H. F., Endres, A. V., & Porto-Salles, A. L. (2023). A institucionalização da participação no planejamento do turismo: discussões a partir do caso de Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 15(3), 675-698. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v15i3p676>

Por fim, essas questões se revelam como limitação na pesquisa, abrindo margem para futuras investigações a respeito das tipologias e efetividade da participação no turismo local. Como pesquisas futuras, também é preciso que se considerem outras vertentes da teoria institucional para compreensão de processos participativos e sua efetividade nas políticas públicas de turismo. Outra avenida de pesquisas necessária é o aprofundamento dos estudos em turismo sobre as inter-relações entre esferas político-administrativas distintas, incluindo aí a supranacional, que definem, ou não, as estratégias locais.

REFERÊNCIAS

- Araújo, C. M., & Taschner, G. (2012). Turismo e políticas públicas no Brasil. In M. C. Beni, (org.), *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão—desenvolvimento regional, rede de produção e clusters* (pp. 69-86). Manole.
- Avritzer, L. (org.) (2009). *Experiências nacionais de participação social*. Cortez Editora.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. John Hopkins University Press.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Beni, M. C. (2000). *Análise estrutural do turismo* (8a. ed.). Senac.
- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. Aleph.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2008). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Vozes.
- Borzel, T. (1997). What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1(16), 1-31. [Link](#)
- Brasil. (2003). *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. [Link](#)
- Camargo, B. L. N., Vanderlei, D. M. S., Prestes, P., & Pereira, L. S. (2021). A importância da integração entre os atores locais e regionais para o desenvolvimento do turismo. *Revista Alomorfia*, 5(1), 189-201. [Link](#)
- Carvalho, K. D. (2010). Lugar de memória e turismo cultural: apontamentos teóricos para o planejamento urbano sustentável. *Cultur: Revista de Cultura e Turismo*, 4(1), 15-31. [Link](#)
- Castells, M. (2006). *A sociedade em rede* (9a. ed.). Paz e Terra.

Lacerda, P. H. F., Endres, A. V., & Porto-Salles, A. L. (2023). A institucionalização da participação no planejamento do turismo: discussões a partir do caso de Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 15(3), 675-698. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v15i3p676>

- Coutinho, A. C. A., Azevedo, F. F., & Nóbrega, W. R. M. (2020). Articulação de rede social no processo de desenvolvimento turístico: o caso no Rio Grande do Norte/Brasil. *Revista Turismo: Visão e Ação*, 22(1), 115-140. [Link](#)
- Coutinho, A. C. A., & Nóbrega, W. R. de M. (2019). Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(3), 55–70. [Link](#)
- Cruz, R. C. (2002). *Políticas públicas de turismo no Brasil: significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais*. Políticas públicas e o lugar do turismo. UnB.
- De Araújo, L. M. (2006). Participação sociopolítica no planejamento turístico. *Revista Turismo: Visão e Ação*, 8(1), 153-164. [Link](#)
- Dias, R. (2003). *Planejamento Do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. Atlas.
- Dos Santos, W. L., Gomes, B. M. A., & Teles, M. A. (2021). Ideias e políticas públicas de turismo: uma análise dos planos municipais de capitais brasileiras. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 14(27), 1-28. [Link](#)
- Dredge, D. (2006). Policy networks and the local organization of tourism. *Tourism Management*, 27(2), 269-280. [Link](#)
- Edgell S.R., David L., & Swanson, J. R. (2013). *Tourism policy and planning: Yesterday, today, and tomorrow*. Routledge.
- Endres, A. V. (2012). *As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil*. [Tese de Doutorado em Sociologia Política]. Universidade Federal de Santa Catarina. [Link](#)
- Endres, A. V. (2003). Redes políticas como novo instrumento de condução política do Estado: contextualização frente à complexidade social e possibilidades para o planejamento turístico. *Revista Turismo: Visão e Ação*, 5(3), 217-238. [Link](#)
- 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*, 13(1), 01-18. [Link](#)
- Evans, M. (2001). Understanding dialectics in policy network analysis. *Political studies*, 49(3), 542-550. [Link](#)
- Gaedtke, K. M., & Grisotti, M. (2011). Os Conselhos Municipais de Saúde: uma revisão da literatura sobre seus limites e potencialidades. *Política & Sociedade*, 10(19), 115-138. [Link](#)

Lacerda, P. H. F., Endres, A. V., & Porto-Salles, A. L. (2023). A institucionalização da participação no planejamento do turismo: discussões a partir do caso de Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 15(3), 675-698. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v15i3p676>

- Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). *Métodos de pesquisa*. Plageder.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas.
- Gominho, K. C., & Carneiro, H. F. (2020). Velha Petrolândia: memórias de uma cidade perdida no semiárido pernambucano. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, (55), 262-279. [Link](#)
- Hall, C. M. (2001). *Planejamento turístico: políticas, processos e planejamentos*. Contexto.
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, 44(5), 936-957. [Link](#)
- Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2), 153-175. [Link](#)
- Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). (2018). Regiões de Influência das Cidades: 2018. [Link](#)
- Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). (2020). *Cidades*. [Link](#)
- Körössy, N., Holanda, L. A., & Cordeiro, I. D. (2022). Gestão de destinos turísticos: aspectos conceituais. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 16, e-2609, 2022. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2609>
- Lei Municipal nº 1.071/2011*, cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. (2011). Prefeitura Municipal de Petrolândia-PE.
- Lei Municipal nº 1.246/2018*, altera a Lei que estrutura o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. (2018). Prefeitura Municipal de Petrolândia-PE.
- Lei Municipal nº 1.273*, altera o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências. (2019). Prefeitura Municipal de Petrolândia-PE.
- Lei Municipal nº 1.333*, altera Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. (2021). Prefeitura Municipal de Petrolândia-PE.
- Moraes, P. B., & Silva, G. M. (2019). Avanço e limitações dos espaços de participação cidadã: institucionalização do sistema único de saúde em um conselho municipal brasileiro. *Espacios Públicos*, 22(55), 89-101. [Link](#)
- Morse, J. M., & Maddox, L. J. (2014). Analytic integration in qualitatively driven (QUAL) mixed and multiple methods designs. In U. Flick (ed.), *The SAGE handbook of qualitative data analysis* (pp. 524-539). [Link](#)

Lacerda, P. H. F., Endres, A. V., & Porto-Salles, A. L. (2023). A institucionalização da participação no planejamento do turismo: discussões a partir do caso de Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 15(3), 675-698. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v15i3p676>

- Nascimento, P. S. (2019). De los frentes de expansión a los grandes proyectos de desarrollo: emergencia en las comunidades de los sertões de Itacuruba. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (64), 33-45. [Link](#)
- Neto, S. M. (2004). *Redes: difusão do conhecimento e controle – um estudo de caso na indústria brasileira de caminhões*. [Tese de Doutorado em Engenharia de Produção]. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos. [Link](#)
- Noia, A. C., Júnior, A. V., & Kushano, E. S. (2007). Avaliação do Plano Nacional de Turismo: Gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 e 2007. *Cultur: Revista de Cultura e Turismo*, 1(1), 23-38. [Link](#)
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Pereira, L. C. A., & Lara, C. A. S. (2019). Turismo sexual e a violação de direitos das mulheres negras: quando a melanina agrava o problema social. *Percurso*, 4(31), 282-285. [Link](#)
- Prefeitura Municipal de Petrolândia-PE. (2006). *Plano Diretor Participativo de Petrolândia-PE*.
- Sagi, L. C. (2009). Capacidade institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. *Revista Hospitalidade*, 6(1), 51-76. [Link](#)
- Sansolo, D. G., & Cruz, R.C.A. (2003). Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. *Caderno Virtual de Turismo*, 3(4), 1-6. [Link](#)
- Santos, C. C. (2019). *Transformações das relações rural-urbano desencadeadas por grandes empreendimentos hidrelétricos: reflexões a partir de Petrolândia-PE*. [Tese de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente]. Universidade Federal de Pernambuco. [Link](#)
- Scott, W. R. (1999). Retomando los argumentos institucionales. In Powell, W.; Dimaggio, P. (Orgs.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *Fondo de Cultura Económica*, 217-236.
- Silva, M. R., Pires, G. L., & Pereira, R. S. (2019). Manifesto contra o neoliberalismo totalitário, a destruição da educação, do meio ambiente, da ciência, da cultura e do ministério do esporte no Governo Bolsonaro. E pelo chi, chi, chi, lê, lê, lê! *Motrivivência*, 31(60), 01-18. [Link](#)
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 20-45. [Link](#)
- Souza, M. J. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Bertrand Brasil.

Lacerda, P. H. F., Endres, A. V., & Porto-Salles, A. L. (2023). A institucionalização da participação no planejamento do turismo: discussões a partir do caso de Petrolândia, Pernambuco [Brasil]. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 15(3), 675-698. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v15i3p676>

- Suassuna, C. C. A. (2005). *Dano moral ambiental coletivo em populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos: o caso de Petrolândia-PE*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal de Pernambuco. [Link](#)
- Théret, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (58), 225-252. [Link](#)
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (2007). A institucionalização da teoria institucional. In S. Clegg, & M. P. Caldas, et al. (orgs.), *Handbook de Estudos Organizacionais: Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais*. Atlas, (1).
- Vilela, G. J. P., & Costa, H. A. (2020). Políticas Públicas de Turismo: uma análise crítica dos planos nacionais de turismo do Brasil (2003- 2022). *Revista Turismo em Análise*, 31(1), 115-132. [Link](#)
- Vinuto, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 22(44), 203-220. [Link](#)
- White, S. C. (1996). *Depoliticizing development: the uses and abuses of participation*. [Link](#)
- Zappellini, M. B., & Feuerschütte, S. G. (2015). O uso da triangulará na pesquisa científica brasileira em administração. *Administração: ensino e pesquisa*, 16(2), 241-273. [Link](#)

698

PROCESSO EDITORIAL

Recebido: 19 jul. 2022

Aceito: 21 mai. 2023