



Arranjos Institucionais e Turismo na Amazônia: uma análise institucional da governança turística em Presidente Figueiredo (AM)

Carolina Balbi Uchoa Brasil

(Universidade Federal do Amazonas / carolina.brasil@ufam.edu.br)

Daniel Reis Armond de Melo

(Universidade Federal do Amazonas / armond@ufam.edu.br)

Maria Emília Melo da Costa

(Universidade Federal do Amazonas / emiliamelomelo@ufam.edu.br)

RESUMO:

A atividade turística vem sendo cada vez mais incorporada às agendas governamentais como estratégia de desenvolvimento socioeconômico, especialmente em cidades com expressivo patrimônio natural. No contexto amazônico, a efetividade das políticas públicas de turismo está diretamente associada à capacidade institucional dos governos locais e aos mecanismos de governança estabelecidos. Este artigo analisa a gestão pública e a governança do turismo no município de Presidente Figueiredo (AM), utilizando a Teoria Institucional como lente analítica. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, desenvolvida por meio de estudo de caso e pesquisa documental. A análise dos dados foi orientada pelos três pilares institucionais - regulativo, normativo e cultural-cognitivo, que possibilitaram examinar a relação entre normas formais, valores socialmente compartilhados e práticas administrativas. Os resultados indicam a existência de um arcabouço legal consistente para o turismo no município, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Constituição do Estado do Amazonas. Entretanto, a efetivação das políticas permanece limitada em razão da fragilidade dos mecanismos de governança, da baixa capacidade institucional e do desalinhamento entre normas e práticas administrativas. O estudo contribui para a literatura ao evidenciar como o desalinhamento entre os pilares institucionais limita a efetividade da governança turística em contextos amazônicos, mesmo diante de estruturas legais formalmente consolidadas.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública, Governança no turismo, Teoria Institucional, Políticas públicas, Turismo regional.



1. Introdução

O turismo tem ganhado cada vez mais destaque nas estratégias de desenvolvimento de governos subnacionais, especialmente em cidades que possuem patrimônios naturais e culturais importantes. No contexto da Amazônia, essa prática é comumente relacionada à geração de renda, à valorização do território e ao desenvolvimento sustentável, o que demanda do poder público uma habilidade de planejamento e uma coordenação entre diferentes setores (Beni, 2006; Dredge; Jenkins, 2007).

Além de que, em municípios amazônicos, essa dinâmica é marcada por características próprias do território, como a grande dispersão dos atrativos turísticos, a dependência das vias fluviais em detrimento das rodoviárias, na maioria das localidades e o uso predominante dos recursos naturais como base da atividade turística. Essas características já haviam sido apontadas em diagnósticos técnicos realizados no município de Presidente Figueiredo desde a década de 1990 (CPRM; SEBRAE, 1998).

Por outro lado, a descentralização das políticas públicas no Brasil aumentou as responsabilidades dos municípios, tornando-os protagonistas na criação e execução de políticas setoriais. Isso gera, para a gestão pública local, grandes desafios, principalmente no que toca à articulação entre os distintos atores e esferas de governo, que é uma das marcas da governança pública atual (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003).

No caso de Presidente Figueiredo, tais desafios se intensificam pela combinação entre elevado fluxo turístico oriundo da capital, fragilidades históricas na oferta de serviços públicos e ausência de ordenamento sistemático do uso dos atrativos naturais, elementos já identificados em levantamentos institucionais anteriores (CPRM; SEBRAE, 1998).

Além dos diagnósticos técnicos históricos, estudos mais recentes elaborados no âmbito da atualização do Plano Diretor Municipal de Presidente Figueiredo reforçam que o território apresenta elevada concentração de atrativos naturais, associados a fragilidades no ordenamento do uso do solo e na infraestrutura de acesso. O relatório técnico aponta que a expansão de atividades econômicas, incluindo o turismo, ocorre de forma desigual e, em alguns casos, dissociada de instrumentos eficazes de controle territorial, o que impõe desafios adicionais à gestão pública municipal e à coordenação intersetorial das políticas públicas (SEBRAE; Prefeitura Municipal De Presidente Figueiredo, 2025)

Igualmente, no caso da atividade turística, esses desafios tendem a se intensificar, uma vez que se trata de uma atividade transversal, que atravessa diferentes áreas da administração pública e requer a construção de arranjos institucionais colaborativos para sua efetiva implementação (Ansell; Gash, 2008). Esse entendimento fortalece a perspectiva de que as políticas públicas precisam ser vistas como processos dinâmicos, moldados por diversos atores, arenas de decisão e capacidades institucionais, sobretudo no contexto subnacional (Souza, 2018).



Inclusive, a Constituição Estadual do Amazonas atribui ao turismo um papel de desenvolvimento social e econômico, reconhecendo-o e estabelecendo diretrizes que compartilham responsabilidades entre o Estado e os municípios. Com base nesse marco normativo, o município de Presidente Figueiredo estabeleceu, por meio da Lei Orgânica, um conjunto de diretrizes que se destinam ao planejamento integrado, à ordenação do território, ao reconhecimento da cultura e à sustentabilidade ambiental do turismo local.

Esses dispositivos legais evidenciam um esforço deliberado de formalização institucional da política pública de turismo no âmbito municipal. Todavia, a literatura da Administração Pública tem ressaltado que a existência de marcos legais e instrumentos formais, por si só, não assegura a efetividade das políticas públicas. Para garantir sua legitimidade, organizações governamentais costumam adotar estruturas institucionalizadas, mesmo que essas estruturas não sejam totalmente funcionais na prática administrativa diária (Meyer; Rowan, 1977).

Tal situação é particularmente recorrente em políticas públicas implementadas no nível local, nas quais a insuficiência de capacidade institucional pode comprometer a materialização das diretrizes normativas estabelecidas (Secchi, 2013). Nesse sentido, a Teoria Institucional oferece um referencial analítico consistente para compreender a interação entre normas, valores e práticas na gestão pública. Essa abordagem permite examinar tanto os processos de formalização das políticas quanto o grau de assimilação das diretrizes pelos atores envolvidos, a partir dos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo (Scott, 2014).

Como também, na área de gestão turística, a adoção de modelos normativos e de governança nem sempre se traduz em práticas efetivas, o que pode resultar em processos de isomorfismo institucional e desacoplamento entre estruturas formais e ações concretas (Falaster; Zanin; Guerrazzi, 2017).

Embora a literatura sobre governança do turismo reconheça a importância da coordenação entre diferentes atores e níveis de governo, ainda são relativamente escassos os estudos que examinam como a estrutura institucional das administrações municipais condiciona a efetividade das políticas públicas de turismo, especialmente em contextos amazônicos. Em particular, permanece pouco explorado como os diferentes pilares institucionais - regulativo, normativo e cultural-cognitivo - interagem na prática administrativa local, influenciando a implementação das políticas turísticas.

Diante desse contexto, este estudo orienta-se pela seguinte questão de pesquisa: Como se estruturam a gestão pública e a governança turística no município de Presidente Figueiredo (AM) à luz da Teoria Institucional? Desse modo, o objetivo geral consiste em analisar a política pública de turismo do município, considerando os marcos legais estadual e municipal e os arranjos institucionais que sustentam sua implementação.

Sob a perspectiva teórica adotada, este estudo se insere no campo dos Estudos Organizacionais ao analisar o turismo como uma política pública institucionalmente moldada. Nesse sentido, o turismo é compreendido como um campo organizacional no qual diferentes atores - governo municipal, empreendedores turísticos, comunidades locais e órgãos estaduais - interagem sob múltiplas pressões institucionais. A prefeitura municipal,



por sua vez, é tratada como uma organização pública inserida nesse campo, cujas estruturas, rotinas e práticas administrativas são influenciadas por normas legais, expectativas sociais e processos de aprendizagem institucional.

Por conseguinte, utilizando a Teoria Institucional como principal referencial analítico, esta pesquisa pretende colaborar com a elucidação dos limites e das possibilidades da governança turística em nível municipal, sobretudo em cenários amazônicos, onde observa-se uma alta complexidade socioambiental. Além desta introdução, o artigo traz a fundamentação teórica, a metodologia, a análise e discussão dos resultados e, por último, as considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1 Administração pública e políticas públicas no contexto municipal

A gestão pública pode ser compreendida como o conjunto de processos, estruturas e práticas voltados à formulação e à execução de políticas públicas orientadas ao interesse coletivo. No contexto brasileiro, o aprofundamento da descentralização administrativa ampliou significativamente as atribuições dos municípios, exigindo níveis mais elevados de capacidade institucional para a condução de políticas setoriais (Secchi, 2013).

No âmbito municipal, as políticas públicas são operacionalizadas por meio de organizações governamentais que dispõem de estruturas formais, rotinas administrativas e capacidades institucionais específicas. Dessa forma, a implementação das políticas não depende apenas da existência de diretrizes normativas, mas também da capacidade organizacional das instituições responsáveis por transformá-las em ações concretas. Essa capacidade envolve recursos administrativos, rotinas decisórias, coordenação intersetorial e processos de aprendizagem institucional ao longo do tempo (Secchi, 2013; Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Sob essa perspectiva, a administração pública municipal pode ser compreendida como um conjunto de organizações inseridas em contextos institucionais específicos, nos quais normas, valores e práticas moldam a forma como as políticas públicas são formuladas e implementadas. Assim, a capacidade organizacional dos governos locais torna-se um elemento central para compreender por que determinadas políticas se consolidam enquanto outras permanecem restritas ao plano normativo.

No caso de Presidente Figueiredo, estudos técnicos indicam que, apesar do expressivo potencial turístico associado a cachoeiras, cavernas, lagos e áreas florestais, a consolidação do turismo como política pública tem sido historicamente condicionada por limitações administrativas, ausência de inventários atualizados e fragilidades na infraestrutura de apoio. Esses fatores reforçam a centralidade da capacidade institucional municipal na implementação das políticas setoriais (CPRM; SEBRAE, 1998).

Os estudos técnicos que subsidiam a atualização do Plano Diretor Municipal corroboram essa interpretação ao indicar que, apesar do reconhecimento formal do turismo



como atividade estratégica, o município enfrenta limitações estruturais relacionadas à capacidade administrativa, à ausência de instrumentos operacionais consolidados e à dificuldade de articulação entre planejamento e execução. Segundo o relatório, tais limitações comprometem a efetividade das políticas públicas setoriais, reforçando a centralidade da capacidade institucional municipal como fator condicionante para a implementação do turismo enquanto política pública estruturada (SEBRAE; Prefeitura Municipal de Presidente Figueiredo, 2025).

No setor turístico, essas dificuldades são agravadas pela natureza transversal da atividade e pela multiplicidade de atores envolvidos na produção do destino. Pesquisas empíricas recentes em municípios amazônicos demonstram que, mesmo diante de elevada vocação turística, persistem entraves relacionados à infraestrutura, à qualificação da mão de obra e à capacidade estatal de gestão, evidenciando fragilidades institucionais no âmbito local (Brandão; Oliveira; Costa, 2025).

Além disso, estudos recentes reforçam que, em contextos amazônicos e de florestas tropicais, a efetividade das políticas públicas de turismo depende da integração entre capacidades institucionais, participação social e processos de aprendizagem coletiva, sendo fundamental articular diferentes escalas de governança (Hamoy, 2023).

2.2 Governança pública e governança do turismo

A governança pública constitui um conceito central para compreender as transformações do Estado contemporâneo, sinalizando a transição de modelos hierárquicos tradicionais para formas de atuação baseadas em redes que articulam Estado, mercado e sociedade civil (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003). Nessa perspectiva, a governança colaborativa emerge como uma resposta à complexidade dos problemas públicos, os quais extrapolam a capacidade de ação isolada do Estado (Ansell; Gash, 2008).

No turismo, a governança assume papel estratégico, uma vez que a atividade depende da articulação entre políticas públicas, iniciativa privada e participação social. A governança do turismo diz respeito a processos decisórios, estruturas institucionais e mecanismos colaborativos que orientam o planejamento e a gestão dos destinos turísticos (Dredge; Jenkins, 2007). De acordo com Hall (2011), a governança no turismo ocorre em contextos caracterizados por desigualdades de poder, interesses em conflito e decisões que se tomam em diversas escalas, o que exige dos governos locais capacidades institucionais particulares.

No contexto específico de Presidente Figueiredo, diagnósticos institucionais já apontavam, desde períodos anteriores, para a necessidade de articulação entre o poder público, proprietários de atrativos, prestadores de serviços e comunidades locais. Tal recomendação tornava-se ainda mais relevante diante da exploração turística informal de áreas naturais e da inexistência de mecanismos estáveis de coordenação interinstitucional, antecipando empiricamente os desafios de governança discutidos na literatura especializada (CPRM; SEBRAE, 1998).



Nesse contexto, a governança turística ainda enfrenta questões recorrentes, especialmente no que diz respeito à efetividade da participação social, à incorporação da sustentabilidade nas decisões públicas e ao fortalecimento das capacidades institucionais locais (Emmendoerfer et al, 2022; e Javarini; Vallim, 2021).

À luz dessa discussão, a literatura tem destacado que arranjos de governança podem coexistir com situações de desacoplamento institucional, nas quais estruturas formais de coordenação são criadas para fins de legitimação, mas não se traduzem necessariamente em práticas efetivas de cooperação entre os atores envolvidos. Essa tensão entre formalização institucional e prática organizacional constitui um elemento central para a análise da governança do turismo em nível local. (Meyer; Rowan, 1977; Dimaggio; Powell, 1983; Scott, 2014).

2.3 Teoria Institucional: fundamentos e categorias de análise

A vertente organizacional da Teoria Institucional fornece uma estrutura analítica sólida para entender como as normas formais, as estruturas organizacionais e as práticas administrativas interagem no setor público. Meyer e Rowan (1977) afirmam que as organizações buscam legitimação ao incorporar estruturas institucionalizadas, ainda que não as implementem na totalidade.

DiMaggio e Powell (1983) propõem o conceito de isomorfismo institucional para descrever como organizações dentro de um mesmo campo se tornam mais parecidas devido a pressões:

- (a) Coercitivas, derivadas de leis e regulamentos superiores;
- (b) Normativas, ligadas a normas profissionais e valores;
- (c) Miméticas, resultantes da cópia de padrões tidos como bem-sucedidos.

Scott (2014) organiza a Teoria Institucional em torno de três pilares analíticos:

- (a) Pilar regulatório, no que diz respeito às leis e penalizações;
- (b) Pilar normativo, relacionado a valores, funções e expectativas sociais;
- (c) Pilar cultural-cognitivo, ligado a crenças, percepções e hábitos coletivos.

Esses pilares possibilitam avaliar não apenas a presença de normas, mas também o nível de institucionalização das políticas públicas e sua efetiva aplicação.

Ademais, autores ressaltam em publicações recentes que os processos de isomorfismo e desacoplamento institucional são recorrentes em políticas públicas ambientais e turísticas, tanto em países desenvolvidos como em contextos amazônicos, o que reforça a necessidade de abordagens contextualmente sensíveis e adaptativas (Hamoy, 2023; Makishi Et Al., 2025).

2.4 Teoria Institucional como Eixo Integrador da Gestão e Governança do Turismo

Considerando a Teoria Institucional como eixo integrador, este estudo entende tanto a gestão pública quanto a governança do turismo como processos institucionalmente



moldados, onde a dinâmica entre normas, valores e práticas organizacionais afeta a criação e a execução das políticas públicas (Meyer; Rowan, 1977; Scott, 2014).

O aspecto regulativo, dentro do turismo em esfera municipal, se reflete na Constituição Estadual do Amazonas e na Lei Orgânica do Município de Presidente Figueiredo, que constituem o quadro legal que estabelece as diretrizes, as competências e os instrumentos da política pública de turismo. Esse pilar reflete a face obrigatória das instituições, fundamentada em regras oficiais, legislação e penalizações, que direcionam o comportamento dos agentes públicos e das organizações (Scott, 2014; Dimaggio; Powell, 2005).

O pilar normativo reflete as expectativas construídas socialmente que são atribuídas ao turismo como agente de desenvolvimento social, econômico e sustentável, que também carrega valores ligados à preservação ambiental, à valorização da cultura e à inclusão social. Mesmo que essas expectativas não se convertam sempre em ações reais, especialmente em contextos locais onde as limitações administrativas se fazem sentir (Beni, 2006; Emmendoerfer; Mediotte; Santos, 2022), elas ainda orientam papéis e responsabilidades dentro da instituição.

O pilar cultural-cognitivo, por sua vez, está ligado às competências gerenciais, às rotinas dentro da organização e às percepções coletivas dos atores locais sobre a função do turismo no desenvolvimento do município. Esse pilar evidencia como crenças, interpretações e práticas institucionalizadas influenciam a forma pela qual as normas são internalizadas e operacionalizadas, podendo gerar tanto resistência a processos de mudança quanto a reprodução de padrões institucionais já consolidados (Scott, 2014; Falaster; Zanin; Guerrazzi, 2017).

Sob a ótica institucional, observa-se que as recomendações técnicas históricas voltadas ao inventário turístico, ao ordenamento do uso dos atrativos naturais, à capacitação da mão de obra local e à educação ambiental já apontavam, desde o final da década de 1990, para a necessidade de fortalecimento do pilar regulativo e do pilar cultural-cognitivo do turismo em Presidente Figueiredo, o que evidencia que a atual formalização normativa do setor se insere em um processo institucional de longa duração (CPRM; SEBRAE, 1998).

Sob essa perspectiva, torna-se possível compreender a distância entre a formalização normativa da política pública de turismo e sua efetiva implementação. Tal distanciamento revela processos de isomorfismo institucional, nos quais organizações adotam estruturas semelhantes em busca de legitimidade, bem como fenômenos de desacoplamento institucional, caracterizados pela dissociação entre estruturas formais e práticas administrativas cotidianas (Meyer; Rowan, 1977; Dimaggio; Powell, 2005).

Dessa forma, a Teoria Institucional articula os conceitos de gestão pública, governança pública e governança turística, oferecendo uma lente analítica capaz de explicar tanto os limites quanto às potencialidades da política pública de turismo em Presidente Figueiredo, considerando a complexidade institucional, ambiental e socioeconômica da Amazônia (Hall, 2011; Scott, 2014).



3. Método de pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo qualitativo, de natureza descritiva e explicativa, adotando o estudo de caso como estratégia metodológica, com foco no município de Presidente Figueiredo (AM).

O corpus documental analisado foi composto por legislações e documentos institucionais relacionados à política pública de turismo no município. Foram examinados:

- (a) a Constituição do Estado do Amazonas;
- (b) a Lei Orgânica do Município de Presidente Figueiredo;
- (c) relatórios técnicos e diagnósticos institucionais sobre o turismo no município;
- (d) estudos elaborados no âmbito da atualização do Plano Diretor Municipal.

Os documentos analisados abrangem o período de 1998 a 2025, permitindo identificar tanto a evolução normativa quanto às diretrizes recentes de planejamento territorial relacionadas ao turismo.

A seleção dos documentos ocorreu por critérios de relevância institucional, priorizando instrumentos normativos e relatórios técnicos que orientam diretamente o planejamento e a gestão do turismo no município. A unidade de análise adotada foi composta pelos dispositivos normativos, diretrizes de planejamento e recomendações institucionais presentes nesses documentos, examinados à luz das categorias analíticas da Teoria Institucional.

No plano analítico, o trabalho está fundamentado na Teoria Institucional, especialmente em sua vertente organizacional, conforme desenvolvida por Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powell (1983) e Scott (2014). Essa abordagem permite examinar a inter-relação entre normas formais, estruturas institucionais e práticas administrativas no âmbito da gestão pública e da governança do turismo.

A análise foi orientada pelos três pilares institucionais propostos por Scott (2014): o pilar regulativo, associado às leis e normas formais; o pilar normativo, relacionado a valores, expectativas e papéis socialmente definidos; e o pilar cultural-cognitivo, que diz respeito às percepções, crenças e práticas compartilhadas pelos atores envolvidos.

Essa abordagem se mostrou apropriada para avaliar a lacuna existente entre o arcabouço normativo que rege o turismo — contido na Constituição do Estado do Amazonas e na Lei Orgânica do Município de Presidente Figueiredo — e a prática da gestão pública e da governança turística na localidade.

A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental, abrangendo a legislação vigente e documentos institucionais relacionados ao turismo no município. Os dados foram examinados mediante a técnica de Análise de Conteúdo, conforme Bardin (2016), com



categorias analíticas previamente definidas a partir da Teoria Institucional, possibilitando uma interpretação sistemática dos dados à luz dos pilares institucionais.

4. Análise dos Resultados

A Teoria Institucional guiou a análise dos dados, utilizando os pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo (Scott, 2014) como categorias analíticas, em conjunto com as dimensões da governança turística. Os dados obtidos foram cotejados com a legislação municipal e estadual e com a bibliografia especializada, o que possibilitou entender como se organiza e se efetiva a política turística no município de Presidente Figueiredo.

4.1 Base regulatória: legislações e formalização do turismo

A Lei Orgânica do Município de Presidente Figueiredo estabelece, em seu Capítulo V, diretrizes relacionadas ao planejamento turístico, incluindo a valorização do patrimônio natural, a promoção da qualificação profissional e o ordenamento do uso dos atrativos. Tais dispositivos evidenciam o reconhecimento formal do turismo como atividade estratégica para o desenvolvimento local.

Os resultados indicam que Presidente Figueiredo possui embasamento legal consistente em relação ao turismo, no que se refere à política de turismo, alinhado às diretrizes estabelecidas pelo Estado do Amazonas. O Capítulo V da Lei Orgânica Municipal menciona, de maneira clara, os mesmos princípios que a Constituição Estadual estabelece: o planejamento integrado, a valorização do patrimônio natural, a capacitação de pessoal técnico e o ordenamento do uso dos bens turísticos.

A análise dos estudos para a atualização do Plano Diretor Municipal reforça essa constatação ao evidenciar que, embora o município disponha de diretrizes legais e instrumentos de planejamento territorial, persistem dificuldades na aplicação efetiva dessas normas, especialmente em áreas de interesse turístico e ambiental. O relatório aponta situações de ocupação irregular, uso inadequado do solo e pressão sobre áreas sensíveis, indicando que o fortalecimento do pilar regulativo ainda depende de maior capacidade de fiscalização, monitoramento e coordenação institucional (SEBRAE; Prefeitura Municipal De Presidente Figueiredo, 2025).

Do ponto de vista institucional, esse alinhamento normativo pode ser interpretado como um processo de isomorfismo coercitivo, no qual o município adota modelos e diretrizes provenientes de instâncias superiores com o objetivo de assegurar legitimidade política e administrativa (Falaster; Zanin; Guerrazzi, 2017).

Tal padrão também é observado na gestão pública do turismo, conforme destacado por Emmendoerfer, Mediotte e Santos (2022), ao afirmarem que a governança turística tende a se apoiar fortemente em normativas legais, ainda que sua aplicação apresente variações significativas. No entanto, os resultados mostram que ter normas, planos e instrumentos legais não é suficiente para assegurar a efetividade da política pública, evidenciando conflitos entre a formalização e a prática administrativa.



Esse descompasso entre norma e prática já havia sido identificado em estudos técnicos anteriores, que apontaram a exploração turística desordenada de cachoeiras, cavernas e áreas naturais, a cobrança informal de taxas e a ausência de fiscalização sistemática, mesmo diante da reconhecida relevância econômica e ambiental desses atrativos para o município (CPRM; SEBRAE, 1998).

4.2 Estrutura normativa: princípios, previsões e governança do turismo

No arcabouço normativo, constata-se que o turismo é, de forma insistente, considerado um impulsionador estratégico do desenvolvimento socioeconômico, discurso que é compatível com a legislação e a literatura especializada. A sustentabilidade, a valorização da cultura, o artesanato e a inclusão social encontram respaldo nos dispositivos legais municipais e estaduais, que espelham as expectativas coletivas sobre a função do turismo.

No entanto, a análise empírica indica que esses valores normativos nem sempre se refletem em arranjos de governança efetivos, que são caracterizados por coordenação, cooperação e participação social. De acordo com Emmendoerfer, Mediotte e Santos (2022), a governança pública no turismo geralmente adquire uma conotação polissemântica e, em certas ocasiões, ritualística, limitando-se a parcerias formais que não resultam em uma coprodução real de políticas públicas.

De maneira convergente, Coutinho e Nóbrega (2019) apontam que os entraves à governança turística contemporânea estão ligados à dificuldade de articulação entre os atores e à fragilidade dos mecanismos de participação, sobretudo em contextos locais. Esses aspectos colaboram para a compreensão da distância entre os valores normativos que estão expressos na legislação e sua efetivação na prática cotidiana da gestão do turismo municipal.

4.3 Pilar cultural-cognitivo: práticas, competências e aprendizado institucional

O pilar cultural-cognitivo foi o que se mostrou mais fragilizado no contexto analisado. No que se refere ao pilar cultural-cognitivo, este se mostrou o mais fragilizado no contexto analisado, evidenciando limitações relacionadas à internalização das diretrizes institucionais e à consolidação de práticas administrativas voltadas ao turismo.

Do ponto de vista do aprendizado institucional, o relatório técnico evidencia que a gestão municipal ainda opera com rotinas administrativas fragmentadas e com limitada integração entre os instrumentos de planejamento urbano, ambiental e turístico. Tal cenário sugere que as diretrizes formalmente estabelecidas não foram plenamente internalizadas pelos agentes públicos e sociais, reforçando a fragilidade do pilar cultural-cognitivo e a dependência de práticas informais na condução da atividade turística no município (SEBRAE; Prefeitura Municipal De Presidente Figueiredo, 2025).

Apesar de haver diretrizes bem definidas sobre a qualificação dos guias, o inventário turístico, o ordenamento da atividade ambiental e a sensibilização da população, os dados



revelam que esses preceitos ainda não foram completamente assimilados pelos agentes públicos e sociais.

A fragilidade desse pilar torna-se ainda mais evidente quando se observa que diagnósticos institucionais históricos destacavam a dependência de iniciativas individuais, o uso empírico do território e a ausência de rotinas administrativas consolidadas para o turismo, revelando um padrão de aprendizagem institucional incipiente e fortemente baseado em práticas informais (CPRM; SEBRAE, 1998).

Conforme destacam Falaster, Zanin e Guerrazzi (2017), o turismo constitui um campo de elevada complexidade institucional, no qual distintas lógicas — ambientais, econômicas, culturais e políticas — coexistem e influenciam o comportamento dos diversos atores envolvidos. Quando essas lógicas não são internalizadas de forma integrada, tende a ocorrer o desacoplamento institucional, caracterizado pela manutenção de estruturas formais com fins de legitimação, sem correspondência efetiva nas práticas.

Esse padrão converge com as análises de Javarini e Vallim (2022), que ressaltam que a governança do turismo sustentável se fortalece a partir de processos de aprendizagem social, confiança e capital social, dimensões frequentemente subestimadas na gestão pública do setor.

4.4 Gestão do turismo e sustentabilidade: do discurso à ação

A análise revela um desacordo entre o discurso institucional sustentável e a prática na governança turística de Presidente Figueiredo. Ainda que a legislação traga princípios que se alinham à Agenda 2030 e ao desenvolvimento sustentável, os mecanismos de monitoramento, participação e avaliação são restritos.

Conforme Javarini e Vallim (2022), a governança deve ser vista como um pilar independente da sustentabilidade, e não somente como um suporte às políticas públicas. Sem a presença de arranjos participativos sólidos, não se pode falar em uma governança turística que integre os interesses da comunidade local e a preservação ambiental.

Cabe destacar que a preocupação com a preservação ambiental e o uso sustentável dos atrativos naturais já estava presente em levantamentos técnicos realizados no município, os quais ressaltavam a necessidade de conciliar visitação turística, conservação ambiental e ordenamento territorial como condição para a sustentabilidade do destino (CPRM; SEBRAE, 1998).

Do ponto de vista institucional, isso indica que a sustentabilidade no turismo é menos uma questão de criação de normas e mais sobre capacitar instituições, coordenar entre organizações e fazer com que os envolvidos adotem mentalmente as diretrizes.

4.5 Interpretação Conclusiva dos Resultados

Os resultados, de maneira sucinta, apontam que:

- (a) O pilar regulativo está bastante consolidado, com uma boa coerência normativa;



- (b) O pilar normativo reflete valores que são consistentes com a literatura, mas a governança é frágil;
- (c) O pilar cultural-cognitivo está subdesenvolvido, o que compromete a eficácia da política pública.

De acordo com Falaster, Zanin e Guerrazzi (2017), essa configuração reforça o que a Teoria Institucional traz para a análise da governança turística, ao mostrar que a legitimidade formal não garante, de fato, resultados substantivos para o campo do turismo.

5. Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a gestão pública e a governança do turismo no município de Presidente Figueiredo (AM), sob a perspectiva da Teoria Institucional, considerando os marcos normativos estaduais e municipais que estruturam a política pública do setor.

Teoricamente, a principal contribuição do trabalho está na consolidação da Teoria Institucional como uma lente analítica válida para a avaliação da governança turística em contextos municipais. Quando se entrelaçam os pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo, segundo Scott (2014), o estudo se aprofunda nas razões pelas quais municípios que possuem um bom arcabouço legal não conseguem, necessariamente, transformar as diretrizes normativas em práticas efetivas na gestão. Nesse ponto, os resultados se conectam com o trabalho de Falaster, Zanin e Guerrazzi (2017), ao evidenciar a ocorrência de fenômenos como isomorfismo coercitivo e desacoplamento institucional no campo do turismo público.

Em termos práticos, os achados revelam que a política de turismo em Presidente Figueiredo será efetiva na medida em que se fortalecem os mecanismos de governança, sobretudo no que diz respeito à coordenação entre instituições, à participação da sociedade e à capacitação dos atores envolvidos. Apesar de a legislação municipal incorporar diretrizes que favorecem o desenvolvimento sustentável, a valorização da cultura local e a proteção ambiental, é evidente que há uma necessidade de ampliação da capacidade administrativa e operacional da gestão pública local. Isso tudo aponta para a importância da aprendizagem institucional, do capital social e da internalização das normas pelos atores públicos e sociais como elementos centrais para que a governança turística se consolide.

Do ponto de vista institucional, a pesquisa indica que o turismo em Presidente Figueiredo está em um estágio de formalização que é majoritariamente formal, tendo o pilar regulativo se desenvolvido mais do que os pilares normativo e cultural-cognitivo. Esse desbalanceamento reforça a existência de estruturas legais que conferem uma legitimidade simbólica, mas que ainda têm restrições em sua aplicação real. Fortalecer a governança do turismo não se resume à elaboração de leis e planos; é preciso estabelecer arranjos institucionais que estimulem a cooperação entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.



Os resultados também dialogam com diagnósticos institucionais históricos que, há mais de duas décadas, já destacavam a necessidade de planejamento integrado, ordenamento dos atrativos e fortalecimento das capacidades institucionais locais como condições essenciais para a consolidação do turismo em Presidente Figueiredo, indicando que os desafios atuais da governança turística possuem raízes institucionais profundas (CPRM; SEBRAE, 1998).

De mais a mais, o estudo contribui para a discussão sobre a governança da sustentabilidade no turismo ao evidenciar que a incorporação de princípios sustentáveis na legislação não garante, de forma automática, sua efetiva implementação. A governança, aqui, deve ser entendida como um processo institucional em desenvolvimento, que exige planejamento adaptativo, monitoramento constante e a real participação dos atores locais, conforme a literatura especializada.

Como limitações, aponta-se o recorte espacial, que se restringe a um único município, além da dependência de fontes documentais e normativas. Embora o estudo apresente limitações, como o recorte espacial restrito e a predominância de fontes documentais, tais aspectos não comprometem as análises realizadas. Ao contrário, apontam caminhos promissores para pesquisas futuras, incluindo estudos comparativos entre municípios turísticos amazônicos, investigações empíricas com atores locais e análises voltadas à aprendizagem institucional e ao empreendedorismo institucional no turismo.

A incorporação dos estudos técnicos elaborados para a atualização do Plano Diretor Municipal permite afirmar que os desafios identificados na governança turística de Presidente Figueiredo não são recentes, tampouco pontuais, mas refletem um processo institucional de longa duração. O relatório confirma que, apesar dos avanços normativos e do reconhecimento do turismo como atividade estratégica, persistem entraves relacionados à capacidade institucional, à participação social e à efetivação das diretrizes planejadas, o que reforça a necessidade de fortalecer os pilares normativo e cultural-cognitivo da política pública de turismo. (SEBRAE; PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE FIGUEIREDO, 2025).

Em síntese, a Teoria Institucional mostra-se adequada para compreender a gestão pública e a governança do turismo, ao evidenciar que a efetividade das políticas públicas turísticas depende do alinhamento entre normas, valores e práticas. O fortalecimento desse alinhamento constitui um desafio central para que o turismo se consolide como vetor de desenvolvimento sustentável em Presidente Figueiredo e em contextos municipais semelhantes.

Do ponto de vista organizacional, os resultados sugerem que o fortalecimento da política pública de turismo em Presidente Figueiredo requer mudanças institucionais concretas na estrutura administrativa municipal. Entre elas destacam-se:

- (a) a institucionalização de rotinas de planejamento e monitoramento da atividade turística;
- (b) a criação de mecanismos permanentes de coordenação entre as secretarias municipais envolvidas;
- (c) o fortalecimento das capacidades técnicas da gestão pública local;



(d) a ampliação de instâncias participativas que permitam maior articulação entre poder público, setor privado e comunidade local.

Por fim, o trabalho enriquece a discussão sobre a governança do turismo sustentável ao mostrar que a incorporação formal dos preceitos da sustentabilidade não assegura, automaticamente, sua prática. Essa visão está de acordo com as orientações globais que identificam o turismo como uma ferramenta valiosa para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, contanto que seja sustentada por políticas públicas eficazes, instituições fortalecidas e uma governança robusta (Unwto, 2019).

Referências

AMAZONAS (Estado). **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 1989.

ANSELL, C.; GASH, A. **Collaborative governance in theory and practice**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 12. ed. São Paulo: Senac, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

COUTINHO, A. C. A.; NÓBREGA, W. R. M. **Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea**. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 55–70, 2019.

CPRM – COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS; SEBRAE. **Potencial turístico do município de Presidente Figueiredo**. Manaus: CPRM; SEBRAE, 1998.

DREDGE, D.; JENKINS, J. **Tourism planning and policy**. Brisbane: Wiley, 2007.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005.



EMMENDOERFER, M. L.; MEDIOTTE, E.; SANTOS, M. F. **Governança pública no turismo: polissemia, reflexões e implicações**. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 1–18, 2022.

FALASTER, C.; ZANIN, L. M.; GUERRAZZI, L. A. **Teoria institucional na pesquisa em turismo: novas oportunidades de uma teoria em evolução**. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 270–293, 2017.

HALL, C. M. **Tourism and governance: researching the relationship**. *Tourism Review*, Bingley, v. 66, n. 4, p. 20–32, 2011.

HAMOY, J. A. **Turismo e governança: os agentes sociais e as relações existentes na Floresta Nacional do Tapajós – Pará/Amazônia**. 2023. 330 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/15814>. Acesso em: 17 dez. 2025.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

JAVARINI, R.; VALLIM, C. **Governança em turismo: highlight para o desenvolvimento sustentável**. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, Aveiro, n. 35, p. 91–104, 2021.

JAVARINI, R.; VALLIM, C. **Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea**. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 1–17, 2022.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

MAKISHI, F.; EVANGELISTA, R.; OLIVAL, A.; SAIS, A.; WEIHS, M. **Saúde territorial: construção de uma abordagem ecossistêmica para a resiliência da agricultura familiar no contexto amazônico**. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 21, p. 159–181, 2025.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony**. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

PRESIDENTE FIGUEIREDO (AM). **Lei Orgânica do Município de Presidente Figueiredo**. Presidente Figueiredo, AM: Câmara Municipal, 2013.

RHODES, R. A. W. **The new governance: governing without government**. *Political Studies*, Oxford, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas, interests and identities**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.



SEBRAE; PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE FIGUEIREDO. **Estudos para atualização do Plano Diretor Municipal de Presidente Figueiredo – AM.** Relatório técnico. Presidente Figueiredo: SEBRAE; Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://sites.google.com/view/revisaodoplanodiretor/p%C3%A1gina-inicial>. Acesso em: 15 dez. 2025.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, v. 20, n. 48, p. 20–45, 2018.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). **Tourism and sustainable development goals.** Madrid: UNWTO, 2019.