

## **GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: DISSEMINAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, NO ÂMBITO DO TURISMO, NO ESTADO DE SÃO PAULO**

**DEMOCRATIC GOVERNANCE AND PARTICIPATORY DEMOCRACY IN BRAZIL: DISSEMINATION OF  
COUNCILS OF PUBLIC POLICIES WITHIN THE FIELD OF TOURISM IN THE STATE OF SÃO PAULO**

**Cíntia Möller Araujo**

PhD em Administração Pública, Professora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

[cintiamolleraraujo@terra.com.br](mailto:cintiamolleraraujo@terra.com.br)

### **RESUMO**

No Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu a institucionalização de novos mecanismos de participação política. Assim, surgiram e se disseminaram os Conselhos de Políticas Públicas, nas diversas esferas governamentais, e nos mais variados setores, que sinalizaram com possibilidades de ampliação dos atores com acesso e poder de ingerência, no âmbito da gestão pública e no processo de políticas públicas. Este artigo tem o propósito de conferir o caráter democratizante destes organismos, no campo da gestão pública da atividade turística, via a análise de duas experiências em andamento, no Estado de São Paulo, a saber: Conselho Municipal de Turismo de São Paulo; Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro. Para tanto, servimo-nos de abordagem qualitativa (estudo de caso) e concluímos que, apesar de estarmos assistindo a um processo de ampliação da participação da sociedade civil no processo de políticas públicas, permanece o desafio no que tange à inclusão de alguns segmentos tradicionalmente excluídos das arenas decisórias.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Democracia Participativa, Conselho de Políticas Públicas, Governança, Políticas Públicas, Turismo.

### **ABSTRACT**

In Brazil, since the enactment of the Federal Constitution of 1988, we have been witnessing the institutionalization of new mechanisms for political participation. Thus a variety of Councils of public policies arose and spread, in several spheres of Government and in the most varied sectors. These allowed possibilities of increasing the number of actors with power to intervene in public administration and public policies. This article is intended to evaluate the democratizing nature of these forums within the field of tourism public administration, via the analysis of some experiments going on in the State of São Paulo, namely: Tourism Municipal Council of São Paulo; Tourism Municipal Council of Socorro. We relied on a qualitative approach (case study) and concluded that although we have been experiencing an expansion in the participation of civil society in the public policy process, there remains a challenge with respect to the inclusion of some segments traditionally excluded from decision-making arenas.

## KEYWORDS

Participatory Democracy, Councils of public policies, Governance, Public Policies, Tourism.

## 1. INTRODUÇÃO

A intensificação do debate em torno dos limites da democracia representativa e, conseqüentemente, da adequação do estabelecimento de novos mecanismos participativos que busquem integrar os cidadãos na gestão da coisa pública é abordada com inegável competência por Nobre (2004), em suas ponderações sobre a teoria democrática. Com efeito, ao apresentar seus cinco modelos teóricos de democracia, Nobre (2004) salienta o papel atribuído à participação cidadã, no âmbito de cada um dos aludidos modelos, e desta maneira, revela os principais debates contemporâneos a respeito desta temática. Neste particular, registre-se que os estudos do referido estudioso contribuem para estimular direta e indiretamente, reflexões relativas às implicações desta dinâmica na gestão dos negócios públicos e no processo de políticas públicas.

Ademais, dentre os modelos teóricos acima mencionados, destaque-se o denominado “participativo”<sup>1</sup>, que ganhou expressão na segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 1970, inspirado pelas mobilizações popular e sindical ocorridas, sobretudo, na Europa, que almejavam alcançar um maior engajamento da coletividade no processo de políticas públicas governamentais. De certo, os aludidos movimentos lançaram as bases sobre as quais se fortaleceram os ideais participativos da democracia, cujos defensores centravam suas críticas na redução da participação da sociedade aos períodos eleitorais, condenando a concepção da democracia como mero instrumento que visava à eleição de governantes<sup>2</sup>. Remetemo-nos, neste caso, de acordo com Bacqué *et alli* (2005), às experiências ocorridas na França e na Itália, relacionadas aos *ateliers* públicos de urbanismo, dentre outras. De fato, note-se que, nas últimas duas décadas do século XX, as experiências de participação cidadã, no plano local, vêm se multiplicando em todo o mundo, impulsionadas por atores diversos - e muitas vezes, com objetivos contrastantes -, incluindo-se neste rol, especialistas do Banco Mundial, partidos da esquerda radical, Organizações não-governamentais, etc. (Villasante, 1995; Bacqué *et alli*, 2005)

Na América Latina, em vários países do continente, o processo de democratização ganhou força e expressão, ao fim dos anos de 1970 e a partir dos anos de 1980, implicando uma renovação da vida associativa local. Assim, no decorrer dos anos subseqüentes, tornou-se perceptível que a temática da participação cidadã foi alvo de progressiva institucionalização, com implicações óbvias no âmbito da gestão pública e das políticas públicas. (Avritzer, 2002)

Há que se destacar, para melhor compreensão da evolução das experiências participativas brasileiras, que desde a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, desencadeou-se um movimento de intensa institucionalização dos canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Realmente, em face da intensificação do debate em torno dos limites da democracia representativa, no Brasil e, conseqüentemente, da adequação do estabelecimento de novos mecanismos participativos, a

<sup>1</sup> Segundo Nobre (2004), o referido modelo também é denominado de “nova esquerda”, valendo destacar alguns de seus representantes mais ilustres, tais quais: N. Poulantzas, C. Pateman, C. Macpherson, H. Arendt.

<sup>2</sup> De acordo com Castells (1973), a demanda por democratização, distribuição do poder e de reconhecimento do âmbito local - em face de um Estado todo-poderoso - tem raízes antigas e se constitui, por exemplo, em uma das grandes inspirações dos movimentos sociais urbanos dos anos de 1960.

nossa Lei Magna, avalizou a incorporação de variados segmentos da sociedade civil na gestão da coisa pública<sup>3</sup>.

Como reflexos deste processo, vale rememorar outras experiências de inovação institucional, no Brasil, surgidas durante a democratização brasileira, abordadas por Lavalle, Houtzager e Acharya (2004), tais quais as diversas modalidades de Conselhos de Políticas Públicas (na área de saúde, educação, assistência social, turismo, etc), nas esferas municipal, estadual e federal. As mencionadas experiências visavam (e visam) igualmente, expandir a participação societal na gestão pública, acenando com a possibilidade de criar condições para conceder voz política aos grupos marginalizados ou com peso ínfimo nos tradicionais canais da política. Com efeito, no decorrer das últimas décadas, estes fóruns - que são espécies de instituições mistas, onde se encontram Administração Pública e comunidade – se propagaram e concorreram para o fortalecimento da sociedade civil, incitando a ocorrência de transformações significativas nas relações entre a Sociedade Civil e o Estado. De fato, a institucionalização desses colegiados vem estimulando um “rearranjo” das forças políticas, com a finalidade de franquear a entrada de novos atores nas arenas decisórias, o que significa dizer que partidos políticos e Parlamento deixaram de ser os únicos espaços de produção de políticas.

Por conta do exposto, nosso objetivo é refletir em que medida a existência destes organismos vem contribuindo para democratizar a gestão pública e o processo de políticas públicas, no campo do turismo, tendo como marco temporal a Lei Magna (1988) e focalizando alguns Conselhos Municipais de Turismo, no Estado de São Paulo. Reiteramos, igualmente, que não temos a ambição, neste artigo, de empreender um balanço conclusivo. De fato, em razão do caráter juvenil da Democracia Brasileira (e conseqüentemente, da experiência conselhistas), sem contar que a gestão do Turismo, como objeto autônomo é uma novidade, no Brasil, reconhecemos o caráter embrionário deste estudo, ainda que, em nossa opinião, o mesmo se revista de elevada importância.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo Avritzer & Wampler (2004), os novos arranjos institucionais, surgidos na esteira da promulgação da Constituição Federal de 1988, contribuíram para a disseminação das experiências participativas, e assim, possibilitaram a consolidação de variados processos, através dos quais se facultou à sociedade o envolvimento na produção de políticas públicas. Tal contexto confirmou o importante papel conferido à participação cidadã, no âmbito da democratização política brasileira, mesmo que, às vezes, essa ingerência dos cidadãos não se processe da maneira e no ritmo almejados<sup>4</sup>.

Vitale (2004; 240) observa que o nosso Diploma Constitucional, ao seguir tendência de países de larga tradição democrática, adotou “o princípio da democracia semidireta [ou participativa], por meio do qual o sistema representativo é complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios”. Assim, ao tratar dessa questão, a referida autora reconhece o caráter fundamental do sistema representativo, o qual constitui forma necessária e indispensável de participação dos cidadãos na vida pública, contribuindo para viabilizar a democracia nas sociedades contemporâneas. Entretanto, alerta que o mesmo – sistema representativo - apresenta limitações, que podem contribuir para

<sup>3</sup> A Constituição Federal de 1988, através dos incisos I, II, e III, de seu art. 14, reconheceu que a soberania popular poderia ser exercida por intermédio de outras vias, que não apenas o voto, tal qual, por exemplo, a iniciativa popular. Adicionalmente, e no que diz respeito às municipalidades, o art. 26 da Constituição Brasileira, demanda a participação de representantes de associações na elaboração das políticas locais.

<sup>4</sup> Segundo Avritzer (2007), existem, no Brasil, cerca de 20.000 conselhos nas diferentes áreas de políticas públicas.

distorcer os princípios e objetivos democráticos, e por isso, ele se completa com os instrumentos de participação direta<sup>5</sup>. Em suma, Vitale (2004) conclui sua exposição, reafirmando a natureza complementar da democracia participativa, destacando que ambos os sistemas - democracia representativa e democracia participativa -, não são excludentes, sendo ao contrário, compatíveis entre si. Ressalva, contudo, que a implementação da democracia participativa, em suas diversas formas, tem sido marcada, no Brasil, por lacunas de eficácia social e assim, a participação direta da sociedade civil no exercício do poder não tem se realizado em sua plenitude<sup>6</sup>.

Como decorrência dos processos acima delineados, observou-se a emergência da questão conselheira, a qual evidenciou o rompimento com o arcabouço jurídico e institucional vigente até o advento da Constituição Federal de 1988. De fato, a mencionada Carta Magna previu a institucionalização de diversos instrumentos de participação e controle social, dentre eles os conselhos de políticas públicas, que foram concebidos para conferir maior legitimidade às decisões políticas, por intermédio da ampliação do conjunto de atores que integram as arenas de poder. É neste contexto em construção, que surgem e se disseminam tais organismos, cujo objetivo principal é estabelecer mecanismos de co-deliberação sobre diversas políticas públicas, compartilhando e participando do processo decisório, em todas as suas fases, desde a formulação, passando pela gestão, controle e avaliação destas diretrizes.

De fato, na visão de Tonella (2004), havia uma grande expectativa, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e diante da expansão da experiência conselheira, de que grupos sociais distintos e heterogêneos, muitos dos quais tinham sido mantidos tradicionalmente afastados das instâncias decisórias, passassem a ingressar nestes espaços. Na verdade, na seqüência da instalação dos conselhos, espera-se promover um processo de partilha de poder, que estimule não somente a reconstrução da função pública do Estado, mas também, a edificação de uma sociedade mais democrática, revelando igualmente, as possibilidades de politização de novas questões. Em suma, como desdobramentos da combinação das forças resultantes desses ajustes, reafirmam-se as expectativas de que ocorra progressivamente: a) o aprofundamento da democratização, sobretudo na esfera local de governo; b) a instauração de um modelo de governança mais participativo; c) um processo de transformação da cultura política brasileira, caracterizada desde suas origens pelo seu viés autoritário, embutido nas práticas cotidianas, nos códigos de condutas informais, os quais confirmavam a forte hierarquização das relações sociais.

Relativamente ao papel democratizante dos conselhos, chamamos atenção para o fato de eles se distinguirem de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, em face de sua estrutura ser legalmente definida e institucionalizada. Igualmente, registre-se que sua razão de existir baseia-se na possibilidade de ação conjunta com o aparato estatal, visando à elaboração e à gestão de políticas. Desta forma, estes organismos são espaços públicos (não estatais), *locus* de argumentação e de redefinição de valores, normas e procedimentos, espécie de arenas de construção de identidades, de

---

<sup>5</sup> A referida autora acrescenta ainda, que no caso brasileiro, as restrições associadas à democracia representativa são agravadas pelas complicações advindas do sistema eleitoral em vigor, citando-se dentre elas: a) a subrepresentação federal dos estados mais populosos e desenvolvidos; b) a inexistência de instrumentos adequados de controle e responsabilização dos representantes, em face do povo. Além disso, há que se considerar a debilidade dos partidos políticos; o culto ao personalismo; o abuso do poder econômico que se expressam nas campanhas eleitorais, via práticas clientelistas (trocas de favores, compra de votos, etc).

<sup>6</sup> Neste particular, convém lembrar que o próprio Bobbio (1986) reconhecia que a elevada complexidade das sociedades contemporâneas impunha dificuldades à participação dos cidadãos comuns na vida pública. Todavia, por outro lado, o referido estudioso também se contrapunha à visão a qual preconizava que a representatividade seria a única solução para as democracias de grande escala. Assim sendo, conclui, ao final, em favor da necessidade da integração das formas direta e representativa de democracia.

transformação de preferências, de formação de vontades, opiniões e consensos. Ademais, é de se notar que os mesmos têm poder de agenda e de interferir nas ações, e mesmo, nos sistemas administrativos dos governos, inserindo temas de interesse público. (Carneiro, 2006, 151)

Para Bava (2000; 66), e no que tange aos Conselhos de Políticas Públicas, estes surgiram por pressão da sociedade, fato que atesta que o Estado não se auto-reforma, ou seja, somente se modifica diante de reivindicações e demandas da coletividade. Não obstante, conforme salienta o próprio Bava (2000; 66), sua presença [dos conselhos] não significa de forma alguma a “quebra do monopólio estatal da produção de Direito.”

No que concerne às ações, aos discursos e aos critérios que inspiram e orientam a condução destes colegiados, eles devem ser, segundo Raichelis (2005), objeto de amplos debates e publicidade, com o fim de que toda coletividade venha a conhecê-los, ao invés de apenas aqueles atores diretamente envolvidos com estas instâncias. Com efeito, uma das pré-condições para a consolidação destas arenas, como espaços públicos e democráticos, está associada à visibilidade que as mesmas devem conferir a certos temas e questões estatais. Na verdade, e apenas a partir da concretização desta postura, acredita-se que estes organismos possam colaborar de forma relevante na gestão pública, para a construção de uma visão mais abrangente e estratégica, visando uma atuação menos pontual.

Resta claro, entretanto, o alerta de Benevides (1991; 1994) para as barreiras existentes, que podem dificultar a consolidação da cidadania plena, no Brasil, tanto quanto a sua extensão a todos os integrantes da sociedade civil. Neste particular, a autora chama atenção para a natureza complexa do processo que combina instrumentos de democracia direta e indireta, especialmente em países como o Brasil, marcados por profundos desequilíbrios e desigualdades e por uma tradição centralizadora no âmbito da gestão pública. Destaca também que a educação política - através de participação em processos decisórios de interesse público, independente do resultado do processo -, é provavelmente, o caminho para a formação de uma cultura cívica.

Em realidade, o surgimento destes fóruns participativos contrapôs-se à longa e distorcida tradição do trato privado da coisa pública - a qual, desde os primórdios, foi uma das marcas registradas dos espaços de decisão política no Brasil. Dito de outra forma, resta evidente o potencial de contribuição destes organismos para o processo de aperfeiçoamento da democracia, estimulando igualmente, o enraizamento progressivo de uma “cultura de direitos”.

Sumariando, é indubitável que a disseminação destas arenas - especialmente em face de nossas tradições autoritárias -, vem abrindo espaço para inúmeras possibilidades de mudança da dinâmica de interação entre instâncias governamentais, agentes de mercado e demais atores sociais. Adicionalmente, a emergência destes organismos também tem concorrido para realçar, diante dos governos, sobretudo dos municipais, o desafio quanto a sua real capacidade de gerenciar interesses do poder público, da sociedade civil e do mercado.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Decidimos adotar uma abordagem qualitativa e conduzir dois estudos de caso, relacionados ao campo da gestão pública do turismo, no Estado de São Paulo. Assim, selecionamos dois objetos empíricos, listados a seguir, cuja relevância será explicada no tópico subsequente a este. São eles:

- 1) Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro;
- 2) Conselho Municipal de Turismo de São Paulo.

Deste modo, analisamos: a) várias leis e decretos que dispõem sobre a criação e as funções destes organismos; b) atas das plenárias (para entender o processo de formação da agenda e identificar as principais lideranças, visando melhor conhecer o funcionamento destas arenas decisórias). Além disso, empreendemos entrevistas com vários conselheiros que atuam nestes fóruns e acompanhamos inúmeras reuniões dos mencionados colegiados.

Os resultados, longe de serem conclusivos, permitem uma melhor compreensão dos processos de constituição destes conselhos e de seu papel na gestão pública do turismo e na elaboração das políticas do setor turístico. Acrescentamos ainda, que as dificuldades para obtenção de dados e informações se devem principalmente, ao caráter pioneiro deste tipo de estudo, o qual se comprova pela ausência de uma profusão de análises e pesquisas com este foco, sobretudo no âmbito do Turismo, no Estado de São Paulo.

#### 4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

Segundo a última pesquisa empreendida pela Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico (AMITUR), em 2005, constatou-se, naquela ocasião, a existência de 149 Conselhos Municipais de Turismo, no Estado de São Paulo. Todavia, de acordo com o relato do presidente da aludida entidade – Dr. Jarbas Favoreto -, o atual trabalho de recenseamento que está em andamento (fase: pesquisa em campo), traz indicativos de que este número deverá atingir a marca de 200 conselhos. Adicionalmente, o aludido dirigente da AMITUR acrescenta que, dentre os 645 municípios que compõem o Estado de São Paulo, acredita existir um potencial futuro para que aproximadamente 300 municípios venham a obter a classificação de “municípios turísticos”<sup>7</sup>. Conseqüentemente, há chances, em face destas perspectivas, de que o número de fóruns com tais características venha a se expandir, não restando dúvidas, a nosso ver, quanto à relevância deste artigo e de outros estudos que busquem explorar esta temática, especialmente na esfera do turismo.

##### IVa - Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro

Neste caso, há que se realçar primeiramente, que o mencionado conselho é uma referência em termos de fórum participativo, no Estado de São Paulo, no campo do Turismo. Registre-se que o mesmo foi laureado com o Diploma de melhor Conselho Municipal de Turismo do Estado de São Paulo, no Congresso do Turismo Paulista, organizado pela AMITUR, em 2009.

Ademais, vale dizer que Socorro é uma destacada Estância Turística<sup>8</sup>, integra o Circuito das Águas Paulistas, tendo como foco principal o Turismo de Aventura (bóia-cross, arvorismo, rafting, etc). Todavia, mais recentemente, a cidade iniciou um processo bem sucedido de reposicionamento, visando

<sup>7</sup> A Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico – AMITUR é uma organização da sociedade civil de interesse público, de âmbito nacional, idealizada por um grupo de Conselheiros de Turismo do Estado de São Paulo. Os dados e informações aqui mencionados foram obtidos a partir de entrevista que nos foi concedida pelo seu Presidente, Dr. Jarbas Favoreto, em 24/02/2011.

<sup>8</sup> Para se enquadrar como Estância (Climática, Balneária, Turística ou Hidromineral), o município deve atender aos critérios constantes em legislação específica e cumprir o pré-requisito de oferecer projeto junto à Assembléia Legislativa, para encaminhamento aos órgãos competentes. Caso esse processo culmine com o reconhecimento da nova condição pleiteada, a municipalidade é incluída no grupo de Cidades Estância. A seguir, ela se torna elegível à suplementação orçamentária, passando a ter direito a verbas oriundas do Fundo de Melhorias das Estâncias, o qual é vinculado ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE.

ampliar o seu público alvo, buscando incorporar também o segmento de pessoas com deficiência. Este movimento vem prosperando, devido à mobilização de um grupo expressivo de atores vinculados à cadeia produtiva do turismo local, que abraçaram a causa da acessibilidade, em conjunto com o Poder Público.

Segundo documentos consultados<sup>9</sup> e entrevistas<sup>10</sup> concedidas à autora, concluímos que o embrião que deu origem ao referido conselho foi instituído em fevereiro de 1994, e denominava-se “Comissão Pró-Turismo”. Tal comissão era formada por alguns empresários do Turismo<sup>11</sup>, com o objetivo de pensar o aludido setor, no âmbito da cidade de Socorro, de maneira mais organizada, técnica e estratégica. Logo após sua formação, a mencionada comissão começou a receber adesão de vários outros setores ligados (direta e indiretamente) ao Turismo e passou a se denominar de “Grupo Pró-Turismo”, o qual, dentre outras ações, elaborou o projeto do “Plano Turístico para Socorro”, recomendando-o ao Executivo e ao Legislativo. Tal documento elencava múltiplas sugestões de ações na área de infra-estrutura, educação artística, diversões, atrações e divulgações. Na seqüência, isto é, ao longo de 1995, mesmo sem ser reconhecido como instância oficial, o “Grupo Pró-Turismo” continuou a se reunir mensalmente, discutindo questões relevantes para o setor, elaborando diversos projetos turísticos e encaminhando-os para o Poder Executivo e o Poder Legislativo<sup>12</sup>. Neste particular, destaque-se o papel protagonista de vários representantes do setor privado do turismo de Socorro na constituição desta arena, liderando as iniciativas de ações e reflexões estratégicas.

Entretanto, a oficialização desta arena se deu apenas em 1996, via a Lei Municipal n.º 2.741, de 22/04/1996, a qual destaca seu caráter consultivo e deliberativo, salientando igualmente, que a finalidade deste organismo é assessorar a municipalidade em questões relativas ao desenvolvimento turístico da cidade. Em outras palavras, isto significa dizer que a criação deste conselho foi objeto de uma deliberação cuja participação envolveu não somente o Poder Legislativo (Câmara Municipal), o qual discutiu e elaborou a lei, mas também o Poder Executivo (Prefeitura Municipal), a quem coube sancionar a referida norma. Reafirme-se, portanto, a segurança jurídica sobre a qual se construiu o Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro, dado que o mesmo é fruto da harmonização de vontades dos dois Poderes acima elencados (Executivo e Legislativo)<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Documentos consultados: a) atas das reuniões; b) Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo da Estância Turística de Socorro, de 1997; c) Lei Municipal n.º 2.831, de 19/11/1998; d) Lei Municipal n.º 2.906, de 26/12/ 2000

<sup>10</sup> Para fins de pesquisa, foram entrevistados, em maio e em setembro de 2010, os seguintes atores: Sr. José Fernandes Franco – Dir. do Campo dos Sonhos e do Parque dos Sonhos e ex-presidente do Conselho Municipal de Turismo de Socorro; Sr. Carlos Tavares – Dir. do Depto. de Turismo e Cultura da Prefeitura de Socorro e membro do Conselho Municipal de Turismo de Socorro ; Sr. Sebastião Ginghini – Diretor do Parque Ecológico Monjolinho e atual Presidente do Conselho Municipal de Turismo de Socorro; Sra. Paula Chehouan José – Diretora do Hotel Portal do Sol e ex- presidente do Conselho Municipal de Turismo de Socorro .

<sup>11</sup> Faziam parte desta comissão, representantes do Grimbergs Village Hotel, Hotel Recanto da Cachoeira, Hotel Vergani, Hotel Village Montana, Campo dos Sonhos, Piscicultura e Pescaria Nene Oliani, Floresta do Lago, Intermeios, Rainbow Produções e Ranário Fênix. Tal informação consta de palestra proferida por Franco, em evento de 2009. Os apontamentos desta palestra foram gentilmente cedidos por Franco, à autora, em entrevista concedida em maio de 2010.

<sup>12</sup> A esse respeito, convém notar que mesmo que não houvesse um reconhecimento formal deste grupo, eles conseguiam dialogar com as instâncias governamentais, e freqüentemente, alcançavam incluir pautas de seu interesse nas agendas políticas oficiais.

<sup>13</sup> Com efeito, é possível instituir estas arenas a partir de decretos. Todavia, a insegurança jurídica , nestes casos, tem a ver com o fato de um decreto estar vinculado ao Poder Executivo, e não depender das deliberações do Poder Legislativo, tanto no âmbito da sua criação, como na esfera da sua eventual extinção.

Além da lei anteriormente referida, examinamos outras três normas<sup>14</sup> que dispõe sobre o aludido conselho, as quais evidenciam, dentre outras questões, a ampliação progressiva do número de atores com acento neste fórum, valendo destacar que: a maioria destes é oriunda da iniciativa privada<sup>15</sup>, tanto quanto, a exigência de que a presidência do organismo esteja nas mãos de ator privado. Dito de outra forma, no âmbito desta arena, e com base na análise do material (já mencionado), resta evidente seu caráter plural, destacando-se que as lideranças da iniciativa privada têm revelado elevado poder de inserir pautas e temas na agenda governamental, valendo citar, por exemplo, o “Projeto Socorro Acessível<sup>16</sup>”.

#### **IVb - Conselho Municipal de Turismo de São Paulo**

O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR-S.P.) foi criado em 1992, via Lei n.11.198, de 19 de maio de 1992, e regulamentado pelo Decreto n. 46.649, de 21 de novembro de 2005<sup>17</sup> 18. Ele é um dos mais antigos do país, no âmbito do Turismo, valendo lembrar que o mesmo é, de acordo com a aludida lei, órgão deliberativo, consultivo e tem a função de auxiliar o Poder Executivo na elaboração e implantação do Plano Turístico Municipal (PLATUM).

Atualmente, este fórum é integrado por quarenta e oito (48) entidades, além de quatro (24) membros (pessoas físicas). Assim, fazem parte dele um vasto conjunto de entidades, englobando desde organismos representativos da cadeia produtiva do turismo do respectivo município, membros do Poder Público<sup>19</sup>, tanto quanto sindicatos, entidades representativas da sociedade civil, bem como as já

---

<sup>14</sup> Consultamos: a)Regimento Interno do COMTUR da Estância Turística de Socorro de 1997; b) Lei Municipal n.º2.831, de 19/11/1998; c)Lei Municipal n.º 2.906, de 26/12/ 2000.

<sup>15</sup> Nos dias atuais, o número de membros da cadeia produtiva privada alcança ser 17, do total de 22, o que significa dizer que os atores privados representam 77% do total de integrantes.

<sup>16</sup> O projeto de tornar a cidade de Socorro um destino acessível a pessoas com deficiência começou em 2005, quando Franco, empresário local, responsável por dois dos mais destacados empreendimentos turísticos privados da cidade concordou em proceder a um processo de adaptação em seus empreendimentos para atender também às pessoas com deficiência. Segundo relato de Franco (em entrevista concedida à autora, em maio de 2009), foi em 2005, durante a “Adventure Sports Fair”, a maior feira de turismo de aventura e ecoturismo do Brasil, que ele, em parceria com a ONG “Aventura Especial”, aceitou o desafio do Ministério do Turismo para adaptação das atividades de aventura, através do projeto que foi denominado “Aventureiros Especiais”. De fato, após quase dois anos de pesquisas, e obedecendo aos critérios estabelecidos pelo projeto “Aventura Segura”, desenvolvido pela Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura – ABETA, em parceria com o Ministério do Turismo e utilizando as normas técnicas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), Franco e seu time de trabalho tornaram possível, em seus empreendimentos, que pessoas com diversos tipos de deficiência, pudessem praticar com segurança e conforto, várias atividades de aventura e também de ecoturismo. Com efeito, resta evidente que Franco e seus colaboradores foram os precursores do “Projeto Socorro Acessível”, que vem “contaminando” atores (públicos e privados) do município, estimulando-os abraçar a causa da acessibilidade.

<sup>17</sup>Registre-se a relevância da cidade de São Paulo, no cenário econômico nacional, visto que a mesma contribui para 10,4% do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB).Fonte: site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ([http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=354](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=354)). Informação coletada em 25 /02/2011.

<sup>18</sup> Primeiramente, vale atentar para o fato a vocação turística da cidade de São Paulo é o Turismo de Negócios. Com efeito, a cidade de São Paulo recebe 27,3% dos turistas domésticos do Brasil, os quais, na sua grande maioria, visitam-na, com o fito de realizar negócios (participam de reuniões, congressos, simpósios, dentre outros). Os referidos dados foram fornecidos pela “Empresa Paulista de Turismo e Eventos - TUR.SP”, em 22/11/2010. Quanto à TUR.SP, sua finalidade é planejar, fomentar, desenvolver e coordenar as ações institucionais nas áreas de turismo, eventos, recreação e lazer, de interesse do Estado e seus municípios

<sup>19</sup> Remetemo-nos, neste caso, aos representantes de diversas Secretarias e órgãos Municipais e Estaduais, tais quais: Secretarias Municipais do Esporte Lazer e Turismo, da Pessoa com Deficiência, da Cultura, etc.



citadas pessoas físicas. No que concerne às pessoas físicas, cabe realçar que sua vinculação ao Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR-S.P.) está prevista no art. 5º, parágrafo 1, com base no entendimento de que o presidente do aludido fórum pode selecionar atores que acredita ter potencial para prestar relevante contribuição ao setor turístico.

O exame detalhado das leis, dos decretos e dos regimentos que dispõem sobre este conselho permite-nos atestar a ampliação progressiva do número de componentes deste organismo, ação esta que se alinha com o ideal de governança democrática<sup>20</sup>. Com efeito, e em face da dimensão e da complexidade da cidade de São Paulo é justificável, a nosso ver, que este fórum apresente um grupo extenso de integrantes. Neste particular, a extensa lista de membros constituintes do conselho busca reunir, entre seus membros, representantes dos mais diversos interesses relacionados com a atividade turística, visando também aumentar a legitimidade e realçar o caráter plural e democrático desta arena.

A análise das atas das plenárias e dos conteúdos das entrevistas<sup>21</sup> também revela a elevada capacidade deste organismo influenciar na formação da agenda governamental. Com efeito, tal influência pode ser constatada em várias situações, como por exemplo: a) quando se conseguiu, junto à Prefeitura de São Paulo, que a corrida da Fórmula 1<sup>22</sup> permanecesse na cidade de São Paulo; b) em face do crescimento da notoriedade alcançada pela “Parada Gay” e pelo “Carnaval da cidade de São Paulo”, resultado de esforços empreendidos por grupos interessados em incentivar estes eventos. De fato, é manifesta a capacidade de articulação, sobretudo dos representantes da iniciativa privada, que freqüentemente alcançam inserir temas e pautas de seu interesse na agenda do governo. Em contrapartida, no que tange aos representantes do Poder Público<sup>23</sup>, vale observar que este grupo se destaca pela elevada rotatividade em termos de presença nas reuniões. Um dos argumentos mais veiculados para justificar este cenário baseia-se na escassez de quadros (no interior do Poder Público), a qual conspira contra uma representação qualificada, do Estado, nas várias instâncias de deliberação. De qualquer forma, e mesmo reconhecendo-se o caráter verdadeiro do aludido argumento, há que se registrar que tal comportamento cria dificuldades para a consolidação desta arena como fórum decisório, revelando adicionalmente, claro descompromisso com as ações definidas pela mesma.

Não obstante, há que se registrar, no âmbito deste organismo, que tanto a Presidência quanto a Secretaria Executiva (cargos de maior relevância) são ocupados por membro do poder público, desde pelo menos, o ano de 2003. Esta configuração pode vir a sugerir que o Estado, neste caso, continua a ter firme determinação de influenciar fortemente as decisões deste órgão, liderando as ações, se possível. Neste particular, entendemos ser importante alertar para o risco de que se reproduza, em nível municipal, a concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo, marca esta com a qual

---

<sup>20</sup> Usamos, neste trabalho, o termo governança, segundo entendimento de Eli Diniz(2001). Para a autora, governança está relacionada à “à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses [...]. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental” . DINIZ, E.(2001):” Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea”. São Paulo Perspec., S. P. 15, (4), PP.13-22.

<sup>21</sup> Realizamos entrevistas com 8 (oito) conselheiros societais e 1 (um) governamental (vinculados ao COMTUR/S.P., atualmente), sem contar 2 (dois) ex-conselheiros societais, representantes de suas respectivas entidades, na década de 1990. Também conversamos com 2 (dois) ex-vice-presidentes, 2 (dois) ex-presidentes e 1 (um) ex-Secretário Executivo.

<sup>22</sup> A corrida da Fórmula 1, no Brasil, acontece anualmente, na cidade de São Paulo, e faz parte do calendário internacional do evento Fórmula 1. De fato, é um dos maiores eventos da cidade, atraindo visitantes do mundo inteiro, bem como de vários estados do Brasil.

<sup>23</sup> Referimo-nos às Secretarias de Estado e de Municípios, dentre outros organismos públicos.

convivemos até muito recentemente, na esfera federal, e da qual sentimos seus efeitos mesmo em dias atuais.

Adicionalmente, não há como negar, no âmbito deste conselho, o forte empenho, em algumas circunstâncias, de membros do Poder Público, em especial das lideranças deste organismo, em se harmonizar com os interesses da iniciativa privada, incorporando muitas de suas demandas, buscando encaminhá-las e até mesmo equacioná-las. *A priori*, entendemos que tal abordagem não pode ser qualificada como condenável, se estas demandas expressarem também os interesses de toda a sociedade civil e estiverem alinhadas aos princípios de sustentabilidade econômica.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito do Turismo, as considerações e dados apresentados<sup>24</sup> mostram uma forte disseminação destes fóruns, no Estado de São Paulo, o que nos parece auspicioso, por um lado, mesmo que duvidemos da capacidade de muitos destes organismos expressarem a diversidade de vontades da sociedade civil.

No que concerne aos conselhos analisados, é evidente a forte presença da iniciativa privada, vocalizando seus interesses, envolvendo e construindo aproximações com o Poder Público, com o fito de incluir demandas e pautas na agenda governamental. Realmente, é de se notar a grande variedade de representantes de diversos segmentos da cadeia produtiva do turismo inseridos nestes fóruns, mesmo que se identifique que alguns destes segmentos possuem maior capacidade argumentativa e habilidade para expor e defender suas aspirações.

Em relação aos representantes do Poder Público, registre-se, em regra, a alta rotatividade destes no que tange à presença nas reuniões, o que fragiliza e compromete a consolidação destes mecanismos de participação, tanto quanto dificulta a comunicação efetiva entre Estado e Sociedade. Na verdade, em face da proliferação dos conselhos (turismo, transportes, educação, etc), um dos argumentos mais veiculados para justificar este cenário é o de que não existem quadros em número suficiente (no interior do Poder Público) para uma representação qualificada nas várias instâncias de deliberação.

Por conta do exposto, permanece a dúvida quanto a real capacidade de estas arenas alcançarem veicular as demandas da sociedade como um todo, ao invés de servirem de canais através dos quais grupos mais organizados e articulados conseguem impor suas vontades e pautar a agenda governamental. Em suma, apesar dos avanços, alguns desafios se impõem, valendo destacar, dentre eles: a efetiva ampliação da participação, a qual poderá vir a enfraquecer as redes de clientelismo, trazendo os conflitos de interesse para as esferas públicas de decisão, ao mesmo tempo em que se criariam as condições ideais para que as dimensões igualitárias e deliberativas dos conselhos florescessem.

---

<sup>24</sup> Neste caso, remetemo-nos aos dados fornecidos pela Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico (AMITUR).

**BIBLIOGRAFIA**

- AVRITZER, L. (2002), “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”, in Dagnino, E., *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- AVRITZER, L., WAMPLER, B. (2004), “Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”, in Coelho, V. & Nobre, M., (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, Editora 34, São Paulo, 210-239.
- AVRITZER, L. (2005), “Nouvelles sphères publique au Brésil: démocratie locale et délibération politique”, in Bacqué, M.H; Rey, H.; Sintomer, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Éditions La Découverte, Paris, 231-251.
- BACQUÉ, M.; REY, H.; SINTOMER, Y. (2005), “La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique?”, in Bacqué, M.H; Rey, H.; Sintomer, Y., (2005a), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Éditions La Découverte, Paris, 9-46.
- BAVA, S. C. (2000), “Os conselhos como instrumento da sociedade civil”, in Carvalho, M. C. A., Teixeira, A. C., *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, Polis, São Paulo, 68-70.
- BENEVIDES, M. (1991), *Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, Ed. Ática, São Paulo.
- BENEVIDES, M. V. (1994), “Cidadania e Democracia”, *Revista Lua Nova* (S. Paulo), 33, 5-36.
- BOBBIO, N. (1986), *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- CARNEIRO, C. B. L., (2006), “Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização”, in Saraiva, E., Ferrarezi, E., (orgs) *Políticas Públicas: coletânea*, ENAP. V.2, Brasília, 149-166.
- CASTELLS, M. (1973), *The city and the Grassroots*, Arnold, Londres.
- HANSOTTE, M. (2005), *Les intelligences citoyennes*, De Boeck & Larcier, Belgium.
- KERBAUY, M. T. M. (1999), “A transição democrática: a difícil construção da cidadania”, *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais*, 22, UNESP, São Paulo, 129-136.
- LAVALLE, A. G, HOUTZAGER, P.P, ACHARYA, A. (2000), “Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”, in Coelho, V. S. P. & Nobre, M., (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, Editora 34, São Paulo 21-40.
- NOBRE, M. (2004), “Participação e Deliberação na teoria democrática” in: Coelho, V. S. P. & Nobre, M., (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, Editora 34, São Paulo, 21-40.
- RAICHELIS, R. (2005), “Articulação entre os conselhos de políticas públicas - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil”, *Cadernos ABONG*, v. 1, 55-59.
- TONELLA, C. (2004), “Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá”, *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, v. 106, 137-156.
- VILLASANTE, T. R. (1995), *Las democracias participativas*, Ed. HOAC, Madrid.
- VITALE, D. (2004), “Democracia direta e Poder Local: a experiência brasileira do orçamento participativo” in Coelho, V. & Nobre, M., (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, Editora 34, São Paulo, 239-254