

CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DE SÃO PAULO: DESAFIOS PARA DEMOCRATIZAR O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cíntia Rejane Möller de ARAUJO¹

RESUMO: Esse estudo tem como objetivo responder a seguinte indagação: em que medida o Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP tem alcançado influenciar o processo de políticas públicas no âmbito do turismo, contribuindo para democratizar a agenda do governo do Estado de São Paulo, voltada para o referido setor? Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa e empreendeu-se um estudo de caso. Primeiramente, foram coletadas normas legais e atas de reuniões relativas a esse lócus. A partir do exame dos documentos, emergiram questionamentos, e assim, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas e acompanhamentos de reuniões dessa arena para esclarecer as lacunas. Para leitura sistematizada dos documentos, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Embora os resultados dessa pesquisa não possam ser considerados conclusivos, eles fornecem indícios valiosos para perceber a pouca influência do CONTURESP no processo de políticas públicas de turismo, do Estado de São Paulo. De fato, a reduzida influência desse fórum no contexto das políticas públicas pode estar relacionada a diversos fatores, dentre eles, a sua natureza consultiva e protocolar e ao descaso do Estado para com essa instância, evidenciado na perda de documentos e na promoção de transferências frequentes desse conselho para a jurisdição de diversas pastas.

PALAVRAS-CHAVE: Turismo. Políticas públicas. Conselhos de políticas públicas. Participação societal. Democracia.

Introdução

De acordo com Diniz (2001), desde as últimas décadas do século XX, uma das orientações mais enfatizadas pelos planos de reforma de Estado, no Brasil, referiu-se à descentralização. Na verdade, a emergência de uma nova configuração do Estado Brasileiro, em direção a um processo de reformulação, evidenciou a necessidade de reduzir a autonomia dos atores governamentais na produção de políticas públicas (sobretudo daqueles oriundos das esferas federais) e estimulou o surgimento de novos tipos de relações do Estado com vários atores: políticos, econômicos e sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998). Devido a essas alterações, estados membros e municípios também começaram a participar mais ativamente na formulação e implementação dessas diretrizes. Paralelamente, a partir da promulgação, em 1988, de uma nova Constituição Federal (doravante denominada de CF-88), observou-se, no

¹ UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Política, Economia e Negócios - Campus Osasco. São Paulo – SP – Brasil. 06110-295 - cintiamolleraraujo@terra.com.br

âmbito das referidas municipalidades e estados-membros, a criação e institucionalização de um conjunto de novos canais de participação societal, decorrentes do arcabouço legal fornecido pela CF-88 e de regulamentações subsequentes, voltadas para apoiar a disseminação dessas experiências participativas inovadoras. De fato, nesse novo contexto, atores sociais e políticos, inclusive alguns que tinham sido mantidos historicamente afastados das arenas de poder, tornaram-se integrantes desses fóruns, os quais detinham poderes de influenciar as decisões sobre questões públicas (AVRITZER, 2005; KERBAY, 2002).

Dessa forma, desde a década de 1980 até o momento atual, assistiu-se a ampliação e institucionalização em larga escala de novos espaços participativos - na forma de Conselhos de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos, Planos Diretores, Planos Plurianuais, Comitês Participativos, Comissões, Ouvidorias dentre outros -, os quais franquearam o direito de participação da sociedade civil na formulação e no controle de diversas políticas públicas (CUNHA, 2010; LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2009). Com efeito, passadas mais de duas décadas, esses novos espaços participativos já fazem parte da paisagem política brasileira e vem se revelando um grande desafio prático e teórico, estimulando a proliferação de estudos sobre a questão da participação cidadã (FARIA; RIBEIRO, 2010). No dizer de Vaz (2011) e de Pires e Vaz (2010) há atualmente, um volume significativo de estudos sobre o tema, os quais têm contribuído para o avanço do entendimento do funcionamento e do papel das instancias participativas. Não obstante, são raros os estudos que alcançam avaliar como tais instituições produzem impactos na gestão de governo, isto é, na gestão e nas políticas públicas propriamente, sendo importante reconhecer que essa tarefa é árdua, sobretudo em face dos poucos instrumentos metodológicos disponíveis e da pouca disponibilidade de dados comparáveis.

Assim sendo, dada a relevância da atual discussão sobre a participação da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas e mesmo reconhecendo o grande desafio que se impõe a pesquisas que buscam avaliar os efeitos democratizantes das instituições participativas na gestão pública (FARIA; RIBEIRO, 2010; VAZ, 2011; AVRITZER, 2010; LAVALLE, 2011, 2012), aspira-se, via este estudo, refletir em que medida o Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP tem sido capaz de influenciar o processo de políticas públicas no âmbito do turismo e de contribuir para democratizar a agenda do governo do estado de São Paulo voltada para este setor. Ademais, no que concerne ao Turismo, sabe-se que se trata de atividade que pode concorrer para promover o desenvolvimento das localidades, dinamizando suas economias, gerando renda e empregos,

ainda que, em contrapartida possa igualmente, contribuir para câmbios indesejados e prejudiciais nos contextos sócio, culturais e ambientais das regiões (GOLDNER; RITCHIE; McINTOSH, 2002; BENI, 2006; PIMENTEL, 2011).

Assim, por conta do exposto, argumenta-se que a reflexão aqui proposta possa, em última instância, reiterar a importância da democratização do processo de política públicas do turismo, no Brasil, o qual demanda, *a priori*, para se desenvolver e enraizar, de um ambiente que estimule a colaboração e a participação dos diversos atores (públicos e privados) vinculados à atividade turística, visando-se, ao final, a promoção do desenvolvimento harmônico e sustentável das localidades.

Problema de pesquisa e objetivo

Historicamente, no Brasil, o processo de políticas públicas esteve concentrado majoritariamente, nas mãos dos agentes estatais e de organismos públicos, sendo que no caso específico do Turismo, durante a maior parte do século passado, esse processo foi conduzido quase que integralmente pela esfera federal. Todavia, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, não só os estados-membros e municípios passaram a participar mais efetivamente da elaboração e da implantação de políticas públicas, como também se assistiu à progressiva institucionalização de novos mecanismos de participação cidadã e, assim, uma multiplicidade de instâncias participativas, sobretudo os conselhos de políticas públicas, vinculados a vários setores e a diversas esferas de governo, emergiu e se disseminou.

A esse respeito, cabe mencionar que apesar da constatação da existência de um volume significativo de estudos sobre a temática conselhistas, os quais têm colaborado para ampliar o entendimento do funcionamento e do papel das instâncias participativas, registre-se, em contrapartida, que são escassas as pesquisas que alcançam avaliar de que maneira esses fóruns influenciam o processo de políticas públicas, sendo imperativo acrescentar ainda, a dificuldade para levar a cabo tais trabalhos, uma vez que não existe uma profusão de instrumentos metodológicos para amparar essas pesquisas (PIRES, VAZ, 2010).

Em relação ao turismo, no Brasil, não obstante muitos estudos argumentarem a favor da importância de desenvolver políticas de turismo locais para lidar com a complexidade inerente à atividade turística, somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (i.e., CF-88), os governos locais começaram a ser considerados *loci* de formulação de políticas. Dessa forma, o que se observa é que a partir da década de 1990, o Turismo passou a

ser objeto de políticas públicas, que contavam com a participação mais efetiva dos governos locais e da sociedade civil, os quais passaram a compartilhar da responsabilidade sobre a concepção e gestão da atividade turística (ARAÚJO, 2007; ENDRES, 1999; CRUZ, 2000).

Todavia, mesmo diante desse novo marco legal (i.e., da CF-88), e ainda que o Governo Federal Brasileiro reconheça a importância das políticas públicas de turismo e busque fortalecer os organismos locais da administração pública do turismo, na realidade, saltam aos olhos algumas lacunas, como: a frequente descontinuidade de ações governamentais, sua pouca efetividade, sem contar o limitado alcance das mesmas, no âmbito do turismo local (SILVA, 2011; PIMENTEL, 2011). A esse propósito, vale acrescentar igualmente, que em nosso país, a gestão do turismo como atividade autônoma é uma novidade recente, visto que o próprio Ministério do Turismo foi criado em 2003 (ARAÚJO; CÉSAR, 2012).

Em suma, no que tange ao turismo, dadas a vulnerabilidade de muitas municipalidades brasileiras (no que tange ao campo da gestão), a existência de poucas e incipientes pesquisas sobre o tema da participação societal, bem como, a crescente relevância que o setor turístico vem adquirindo, no contexto atual², resta clara a natureza inovadora dessa pesquisa, tanto quanto a importância de um estudo com o perfil tal qual aqui se propõe, cujo objetivo é responder a seguinte indagação: Em que medida o Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP tem alcançado influenciar o processo de políticas públicas no âmbito do turismo, contribuindo assim, para democratizar a agenda do governo do estado de São Paulo, voltada para o referido setor?

Revisão bibliográfica

A ampliação da participação societal no processo de políticas públicas: notas introdutórias

Segundo Lüchmann (2008), os distintos modelos democráticos guardam traços peculiares, valendo ressaltar que no modelo representativo, a participação se restringe à escolha de representantes, na ocasião do processo eleitoral. A esse respeito, o autor chama a atenção para o papel dos representantes eleitos, sobre os quais irá recair a responsabilidade do processo decisório, destacando ainda que a legitimidade do sistema é conferida pela manifestação eleitoral dos cidadãos. Entretanto, o referido autor observa que nos modelos

² Apesar das debilidades elencadas, o setor de turismo vem ganhando cada vez mais atenções das autoridades governamentais brasileiras, principalmente em razão de futuros eventos, tais como “Copa do Mundo de Futebol” (2014) e os Jogos Olímpicos de Verão (2016), que irão se realizar por aqui.

participativos, o critério de legitimidade se constrói de forma distinta, visto que se ancora na idéia de que as decisões políticas devem estar a cargo daqueles que serão submetidos a elas, sendo imprescindível, por conseguinte, a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas. Em sintonia com essa visão, Cunha (2007) menciona que, nesse caso, valoriza-se o processo de decisão coletiva, o qual nasce a partir de uma ampla discussão, que envolve uma pluralidade de atores com visões divergentes, possibilitando debates, com a finalidade de produzir consensos e acordos públicos.

No contexto da América Latina, em vários países, o processo de democratização ganhou força e relevância crescentes a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, do século passado, resultando em uma renovação da vida associativa local. Assim, ao longo dos anos subsequentes, a participação societal emergiu como objeto de institucionalização progressiva, com implicações óbvias para o escopo da governança pública e das políticas públicas (BENEVIDES, 1994). No dizer de Grand e Nunez-Muñoz (2005) e Català (2005), a participação cidadã é um direito enraizado na própria noção de soberania popular e constitui um instrumento fundamental para aprimorar a capacidade do governo. Registre-se também que a vigorosa expansão das diversas experiências participativas ocorrida nas últimas décadas contribuiu para lançar luzes sobre o debate a respeito da importância da sociedade civil organizada na elaboração e implementação de políticas públicas, sendo relevante observar que este movimento estava fortemente conectado com o processo de transformação do Estado e com o aprofundamento da democracia.

No que concerne ao Brasil, afóra o regime representativo de governo, vale mencionar o crescente destaque conferido à esfera pública, desde as últimas décadas do século passado, o qual concorreu para alavancar as possibilidades de trocas da sociedade civil com o poder constituído (ABER, et al., 2008). Em decorrência destas transformações, segundo Vera e Lavallo (2012), emergiram novas práticas participativas, que além de colaborarem para a constituição de um vasto repertório de inovação institucional, no campo do controle social democrático, vêm contribuindo para questionar, contestar e redefinir simultaneamente as formas de interação entre o Estado e a sociedade. Com efeito, as mencionadas práticas participativas se materializaram em um conjunto de organismos, presentes em várias localidades do território nacional, que funcionam como instâncias específicas de participação e representação cidadã, tais como: os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências Nacionais, os Orçamentos Participativos, podendo-se observar também, ainda que em menor

escala, experiências de Planos Diretores, Planos Plurianuais, Comitês Participativos, Comissões, Ouvidorias dentre outros (CUNHA, 2010; LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2009).

Em relação aos conselhos de políticas públicas, foco específico de nosso trabalho, os mesmos expressam, de acordo com Bava (2005), a aspiração de “democratizar a democracia” e fazem parte de uma estratégia de descentralização de poder. Ademais, esses organismos podem ser definidos, de acordo com a visão de vários autores, como espaços de afirmação de novos direitos, *locus* de disputa e de partilha de poder, cujo escopo é deliberar sobre questões que vão orientar a ação do Estado, envolvendo debates sobre recursos públicos, formato e conteúdo de políticas públicas, etc, promovendo assim, a pluralização da representação política. Portanto, estes organismos equiparam-se a fóruns institucionais com potencial de se constituir em espaços de interação entre sociedade e governo, tornando-se verdadeiras arenas de representação mista (visto que integram atores privados e agentes públicos) e de caráter extraparlamentar, interferindo na formulação de políticas públicas, canalizando assim, interesses coletivos, expondo conflitos, tanto quanto buscando construir consensos (GOHN, 2003, 2004; TATAGIBA, 2002; BAVA, 2000; LAVALLE, 2011; WAMPLER, 2011).

Considere-se ainda, no que diz respeito ao contexto brasileiro, que as progressivas complexidade e diversidade da sociedade atual concorreram igualmente, para destacar as limitações das instituições tradicionais, vinculadas, sobretudo, ao regime representativo. Esse cenário, por seu turno, contribuiu para evidenciar um dos grandes méritos das estruturas conselhistas, a saber, sua capacidade de incluir algumas vertentes e atores sociais, os quais foram, por muito tempo, mantidos afastados das arenas decisórias e cujas demandas tampouco se encontravam inseridas nas agendas governamentais oficiais (LAVALLE, 2011). Assim, na opinião de Bava (2005) tanto quanto nas de Vera e Lavallo (2012), estes novos espaços de participação possibilitaram a ampliação do controle social sobre o processo de políticas públicas e deixaram claro que os canais tradicionais da democracia representativa não têm sido capazes frequentemente, de capturar a diversidade da sociedade civil, ou seja, encontram dificuldades para incorporar os novos atores coletivos, suas aspirações e expectativas. Nesse particular, vale mencionar, segundo Bava (2005), que existiam no Brasil, em 2005, aproximadamente 27 mil conselhos de gestão paritários e deliberativos, o que significa dizer que em todos os níveis de governo havia canais cuja missão era auxiliar na ampliação da participação cívica da sociedade, refletindo, deste modo, uma conquista da sociedade civil. Estes espaços, no dizer de Santos Jr. (2005), representam novas formas de interação entre o poder público e a sociedade e vem ajudando a reconfigurar os mecanismos e processos de

tomada de decisão, incentivando a organização de um novo regime de ação pública, descentralizado.

Para melhor compreender o panorama acima descrito, vale lembrar que a Constituição Federal Brasileira de 1988 (doravante denominada CF-88) foi o ponto de partida que estimulou uma crescente mobilização social, impulsionou a disseminação dos espaços de participativos (no âmbito federal, bem como no plano estadual e municipal), incentivando o desenvolvimento de uma nova cultura de cidadania, consagrando assim, o princípio de participação da sociedade civil (AVRITZER, 2009, DAGNINO, 2004). Como se sabe, a partir da CF-88, implementou-se uma nova legislação participativa, que viabilizou a criação e institucionalização de um elenco de canais de participação inovadores, cujos efeitos democratizantes e distributivos tem produzido alterações tanto no próprio Estado como na sociedade (FARIA; RIBEIRO, 2010). A esse respeito, observe-se, por exemplo, a progressiva democratização da gestão estatal, decorrente da inserção cada vez maior, da sociedade civil nas arenas de poder. Tais mudanças têm provocado alterações no padrão de decisão das burocracias e dos gestores públicos, que passaram a ter suas propostas de políticas avaliadas por colegiados compostos por uma diversidade de atores oriundos de vários segmentos da sociedade civil, além de terem que se submeter frequentemente, ao controle desses colegiados (CUNHA, 2010).

Para Abers et al. (2008) e Vera e Lavalle (2012), resta claro que o processo de democratização brasileira vem alcançando níveis bastante elevados de demanda por participação dos cidadãos na vida pública, e isso se refletiu na proliferação das experiências participativas, que visam, dentre outros objetivos, a incrementar a qualidade das políticas públicas, por meio da ampliação do controle social sobre as mesmas.

Assim sendo, decorridas mais de duas décadas desde a promulgação de nossa Carta Magna, o discurso da participação encontra-se difundido em vários setores sociais e, muitos organismos (tais como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos) já se tornaram parte da estrutura político-institucional do Estado Brasileiro, funcionando como *loci* de ampliação da deliberação pública, de inclusão política e de controle social do Estado (AVRITZER, 2010).

Todavia, apesar dos avanços e da rápida disseminação das instituições participativas, por todo o território nacional, é necessário salientar igualmente, que algumas dessas instâncias ainda existem apenas no papel, sendo que outras, mesmo que em funcionamento, encontram-se capturadas por elites locais ou foram cooptadas por estruturas estatais pouco

comprometidas com os processos de democratização, gozando, portanto, de reduzidas autonomia e capacidade de representação, o que sugere que, nesses casos, as decisões políticas relevantes passam longe dali. (ABERS et al., 2008; ABERS, 2000). A esse respeito, Bava (2005) argumenta que, para estes espaços serem efetivos, é fundamental a presença firme e contínua da sociedade civil nas disputas pela orientação estratégica das ações de governo, com a finalidade de produzir mudanças tanto no contexto das políticas setoriais como na cultura de participação democrática. Em consonância com Bava (2005), Santos Jr. (2005) e Rizek (2003) observam que a consolidação dos espaços participativos demanda igualmente, a articulação dos sujeitos coletivos com presença e relevância na cena pública, ou seja, requer uma sociedade ativa e propositiva, visando fortalecer a representatividade das organizações sociais. Ademais, Santos Jr. (2005) e Rizek (2003) também mencionam outra ameaça que paira sobre as instâncias participativas, a saber: a ausência de uma cultura associativa arraigada, uma vez que apenas pequena parcela da população brasileira tem vínculo com associações civis e poucos segmentos sociais tem efetivamente, capacidade de organização e expressão política. Acrescente-se a isso, como sugere Rizek (2003), a tradição autoritária brasileira - que envolve o campo das relações sociais e das representações culturais e simbólicas, integrantes de visões excludentes da sociedade e da política -, a qual se constitui em óbvio obstáculo, com poder de ampliar as dificuldades de atuação conjunta entre, por um lado, uma sociedade hierárquica e excludente, e por outro, um Estado cujo viés autocrático pode concorrer para incrementar a resistência aos impulsos participativos.

Logo, a partir do exposto, e mesmo considerando os avanços vivenciados nas últimas décadas, não há como desconhecer a existência de barreiras para se promover, de forma contínua, o envolvimento amplo da sociedade civil no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas - e conseqüentemente, as dificuldades de sua incorporação na dinâmica social, econômica e política da sociedade -, bem como negar os riscos de se comprometer a efetividade de muitas instituições participativas (COELHO et al., 2010).

Sumarizando, a partir das reflexões dos diversos autores mencionados até o momento, pode-se dizer que a participação cidadã, no Brasil, tem experimentado, desde o advento da redemocratização do país (i.e., desde a década de 1980), um crescimento constante, tanto quanto promovido melhorias nas capacidades políticas dos cidadãos e mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas. Com efeito, os avanços obtidos na seara da democracia participativa brasileira se materializaram no aumento do associativismo, na emergência de movimentos sociais mais organizados, dentre outros processos, os quais estimularam a

criação de múltiplos e diferentes arranjos institucionais, alcançando, desse modo, reduzir, em muito, as lacunas de inclusão de vários segmentos da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas. Não obstante, é forçoso reconhecer, em contrapartida, que os déficits nessa seara não foram de todo eliminados e que a participação societal ainda enfrenta limitações. Tais limitações podem estar conectadas com o mencionado viés autoritário da sociedade brasileira, bem como ser ampliadas por: penúria de recursos, entraves burocráticos, instabilidade dos projetos que pressupõem a parceria com o Estado, estruturas estatais pouco envolvidas e sensíveis ao movimento de democratização, etc., cujos resultados se refletem na incapacidade de diversas instituições participativas de contribuir de forma mais relevante no processo de políticas públicas, persistindo, portanto, o desafio do enraizamento da democracia brasileira (AVRITZER, 2011; RIZEK, 2003; WAMPLER, 2011).

A participação societal e os conselhos de políticas públicas: questões contemporâneas

Conforme sugerido, observou-se, no decorrer dos últimos decênios, que as instituições participativas tornaram-se realidades palpáveis no universo político brasileiro (PIRES; VAZ, 2010; VAZ, 2011), incentivando a proliferação de estudos sobre uma variedade de organismos participativos, dentre eles, os conselhos de políticas públicas. Com efeito, para Avritzer (2008), o Brasil evoluiu, ao longo do século XX, de um país de baixa propensão associativa e com poucas formas de participação de baixa renda, para se transformar, a partir do início do século XXI, em um dos países com o maior número de práticas associativas.

Assim, nesse cenário pós-participativo, é de se notar que essas arenas participativas (especialmente os conselhos de políticas públicas) se concretizaram em instituições extremamente capilares, visíveis em vários municípios brasileiros. Observe-se, a título de exemplo, que mesmo nas áreas nas quais não há obrigação constitucional de instituir conselhos participativos, ou seja, nas áreas em que a criação destas instâncias é voluntária (dependendo apenas da vontade dos diferentes níveis da administração pública e da pressão da sociedade civil) e em que sua existência não está condicionada à transferência de recursos e tampouco submetida a sanções - cabíveis em casos de não instauração do processo participativo, -, eles, conselhos, se fazem presentes e, às vezes, em número significativo. Adicionalmente, sabe-se que essas arenas podem ser identificadas em aproximadamente um terço dos municípios, valendo mencionar que em certos setores, como o do turismo, sua presença chega a um quinto das municipalidades (FARIA; RIBEIRO, 2010).

Registre-se igualmente, em linha com essas considerações, que o grau de integração de alguns conselhos de políticas públicas à estrutura do Estado varia muito, existindo casos em que a conexão destes fóruns com as políticas e com a gestão pública do setor ao qual estão vinculados se dá de forma clara e direta, enquanto que, por outro lado, dependendo da área em que essas arenas atuam, elas funcionam apenas como meras instâncias paralelas (cujos efeitos são indiretos, reduzindo-se, em alguns casos, a simples recomendações). Ademais, a maioria dos trabalhos que abordam a temática de conselhos tem focalizado os estudos de caso, pouco avançando na tentativa de identificar de forma mais sistemática, os possíveis desdobramentos desses organismos nas políticas locais (MENICUCCI, 2010).

Por conta disso, ao se examinar o universo conselhistas como um todo, e mesmo considerando determinadas searas como a da saúde, nas quais esses conselhos têm uma larga tradição de atuação e elevada inserção no processo de políticas públicas, é consenso, entre alguns autores, que ainda se desconhece a real envergadura da institucionalidade participativa brasileira e que pouco se sabe sobre aquilo que está sendo produzindo, por meio destas instituições (LAVALLE, 2012; AVRITZER, 2010).

No dizer de Lavallo (2012) e de Lüchmann (2008), apesar da rápida disseminação dessas instituições participativas, tem-se ainda uma compreensão bastante fragmentada sobre o exato significado dessa expansão. Com efeito, transcorridas várias décadas desde o início da implementação e da institucionalização desses espaços participativos, percebe-se, a partir de aproximações empíricas e de consultas a pesquisas produzidas nesse ínterim, um elenco de desafios e limites relacionados a sua capacidade de promover mudanças significativas em direção ao aprofundamento da democracia.

Na opinião de Lavallo (2011, 2012), ao longo da última década, os desafios da participação da sociedade civil, no Brasil, têm evoluído para além da mera dualidade exclusão-inclusão, ou seja, têm migrado para além do registro original da participação como demanda de inclusão e de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos, passando também a focalizar a participação como incidência em políticas (controle social das mesmas), incluindo-se igualmente, uma série de outras preocupações relativas ao funcionamento, eficácia e nível de institucionalização de processos. Deste modo, para esse estudioso, no cenário pós-participativo, ou seja, após o período de institucionalização em larga escala dos arranjos institucionais, as questões cruciais não remetem unicamente, ao mérito da participação social em si.

Paralelamente, pode-se perceber que esse cenário da pós-participação, no Brasil, vem estimulando o desenvolvimento de uma nova frente de investigação, ainda incipiente, que aponta para emergência de questões sobre: o efetivo papel das atuais instituições participativas na operacionalidade e na qualidade da democracia, os desdobramentos e impactos da existência desses arranjos sobre as políticas públicas, suas funções de controle democrático em relação às referidas políticas públicas, dentre outras indagações (AVRITZER, 2011; CORTES, 2011; LAVALLE, 2011).

Em resumo, até o momento, pode-se afirmar que ocorreu uma vertiginosa pluralização de instâncias participativas e que é necessário conferir a essa rede de instituições, um natureza mais ordenada e articulada, que permita que elas avancem de forma consistente. Assim, é preciso investir em estudos que focalizem os efeitos democratizantes dessas instâncias e os resultados das atividades desenvolvidas no seu interior (WAMPLER, 2011; AVRITZER, 2010; LAVALLE, 2011, 2012). Todavia, vale atentar para a advertência de Lavallo (2011), o qual alerta que a elucidação dessas questões implica em enfrentamento dos obstáculos metodológicos para aferir os reais impactos desses organismos na seara das políticas públicas.

Outros estudos, tais como os de Wampler, (2007, 2011) Avritzer, Navarro e Marquetti, (2003) também mencionam as extremas dificuldades de estabelecer uma ligação clara entre a tomada da decisão no âmbito desses fóruns e as mudanças nas políticas públicas. Eles admitem igualmente, que os impactos dessas instâncias participativas são difusos e que sua influência no processo decisório, muitas vezes, é indireta, havendo conseqüentemente, pouca evidência que demonstre sistematicamente e de forma clara de que maneira os conselhos afetam os resultados das políticas públicas. Acrescentam ainda que, apesar de existirem dados empíricos de estudos de casos, os pesquisadores têm falhado no que concerne a mostrar a relação entre a atuação destas arenas e os impactos nas políticas.

Apesar dos entraves acima mencionados e das escassas metodologias existentes para pensar os efeitos democratizantes das várias formas de participação, Avritzer (2010) acena com algumas alternativas, como a opção de analisar e comparar as legislações, os decretos, os regimentos, etc, desses organismos, identificar/qualificar a presença dos atores participantes, examinar as atas das reuniões e sua periodicidade, etc., buscando averiguar, ao final, quais os temas que ingressam nas agendas dessas arenas, se há pluralidade de atores representando a diversidade dos interesses da sociedade, se existe realmente debate no processo de deliberação, quais são os atores mais ativos, dentre outras opções, valendo mencionar que algumas das alternativas propostas serão contempladas nesse estudo.

Políticas públicas de turismo no Brasil: da centralização à democratização do processo decisório

Examinando-se a trajetória das políticas públicas de turismo, no Brasil, desde a década de 1930 até a de 1980, pode-se dizer que a característica centralizadora do Governo Federal marcou profundamente a atividade turística, fazendo com que a representatividade dos governos estaduais e municipais, bem como da sociedade civil, na concepção e coordenação das políticas públicas, fosse quase inexistente. Ademais, note-se, ao longo do referido período, a ausência de articulação entre os organismos oficiais de turismo, no interior da atividade turística, tanto quanto o fato de que a legislação voltada para o setor se resumia a um elenco de leis desconexas e restritas, frequentemente abordando aspectos parciais, como a regulamentação de agências de viagem e de turismo (CRUZ, 2000); ARAUJO; 2007).

Todavia, como mencionado anteriormente, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a descentralização do processo decisório, os governos locais passaram a ter um papel mais relevante na formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se assistiu ao incremento do poder de fiscalização da sociedade no âmbito local (com a criação de vários conselhos estaduais e municipais). Por conta disso, observa-se que a partir da década de 1990, o Turismo passou a contar com políticas públicas que eram fruto da participação mais efetiva dos governos locais e da sociedade civil, atores esses que passaram a compartilhar da responsabilidade sobre a concepção e gestão da atividade turística. A esse respeito, convém mencionar o artigo 180 da referida Lei Magna, o qual atestou claramente, que a responsabilidade, a promoção e o fomento do turismo, concebido como fator de desenvolvimento social e econômico, devia estar a cargo não apenas do Governo Federal, tanto quanto dos estados-membros e municípios (ENDRES, 2008; CARVALHO, 2009; ARAUJO; TASCHNER, 2012). Nessa perspectiva de descentralização do processo decisório e de incrementar a participação societal, foram criados, nos anos subsequentes, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994) e o Programa de Regionalização do Turismo – PRT (2004). Adicione-se a essas mudanças, que os municípios foram incentivados a instituir Conselhos Municipais de Turismo e a se organizarem em Consórcios para constituírem “Roteiros Integrados”, ofertando um conjunto de produtos turísticos, completando-se assim, o sistema de gestão do turismo brasileiro (BEZERRA, 2003; CRUZ, 2000; BRASIL, 2003a; SILVA, 2011).

Não obstante os novos rumos das políticas públicas de turismo no Brasil, a partir do final da década de 1990, e mesmo considerando o empenho do governo federal para incentivar as instâncias de governança locais, é necessário reconhecer, em contrapartida, a falta de continuidade no que tange ao desenvolvimento de certos instrumentos locais e de programas específicos, valendo destacar igualmente, a pouca efetividade de alguns deles. A esse respeito, vale atentar para os comentários de Silva (2011), que reitera que pesquisas empíricas desenvolvidas pelo próprio governo federal tem demonstrado essa fragilidade. De fato, vários estudos, dentre eles o “Estudo de Competitividade dos 65 municípios Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional (2008 – 2011)”, elaborado pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) em conjunto com o Ministério do Turismo, evidenciam lacunas e fragilidades, no nível local, sobretudo no que tange à gestão pública do turismo, especialmente em relação planejamento formal e ao monitoramento da atividade turística para identificar impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais (BRASIL, 2008, 2010). Adicionalmente, alguns estudos acadêmicos que abordam o temário das políticas públicas de turismo ressaltam que mesmo considerando as iniciativas do governo federal para fortalecer as estruturas de gestão pública municipal de turismo, muitas delas ainda são muito frágeis e suas ações pouco consistentes (SILVA, 2011; PIMENTEL, 2011).

Desse modo, e com base nas constatações acima elencadas, reitera-se a convicção da importância do estudo aqui proposto, o qual pode vir a contribuir para a construção de um repertório mais amplo de conhecimentos a respeito do processo de políticas públicas de turismo, no Brasil, sobretudo no nível local.

Metodologia

Para a realização dessa pesquisa, adotou-se uma abordagem qualitativa e realizou-se um estudo de caso, relacionado ao campo de gestão pública do turismo, no Estado de São Paulo. Selecionou-se como objeto empírico de estudo, o “Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP”, devido a sua relevância, no universo conselhistas paulista, no âmbito do turismo. Com efeito, destaque-se que este conselho é uma referência para outras instâncias existentes no Estado de São Paulo, não só porque é o mais antigo fórum dessa natureza, mas também, devido à importância de que gozam muitos de seus conselheiros, representantes dos mais relevantes segmentos da cadeia produtiva do turismo brasileiro, bem

como de ONGs e OSCIPs. Além do mais, o estado de São Paulo é um dos estados-membros que mais recebe turistas no Brasil, oferecendo uma variedade de oportunidades para seus visitantes, desde importantes feiras de negócios, seminários, congressos, etc, dispondo de excelente infraestrutura em termos de hotéis, restaurantes, centros comerciais, centros de eventos, cinemas, teatros, dentre outros recursos.

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados para a realização dessa pesquisa, estes incluíram primeiramente, extensa coleta de dados primários, tais como: Lei de criação do CONTURESP (i.e., Lei Estadual n. 8663/65), 14 Decretos Estaduais³, 5 Regimentos, além das atas de reuniões do referido organismo. No que concerne especialmente às atas das reuniões, descobriu-se, na medida em que se buscava reunir a documentação acima elencada, que muitos dos registros oficiais sobre a existência da aludida arena participativa, que foi criada em 1965, desapareceram. Isto significa dizer que, todas as atas de reuniões relativas às décadas de 1970, 1980, 1990 e também a maior parte dos registros dos anos 2000 não puderam ser recuperados, pois foram extraviados. Desta maneira, e a despeito dos enormes esforços empreendidos, alcançou-se reunir apenas dezenove atas de reuniões plenárias, que ocorreram ao longo dos anos de 2009, 2011 e 2012 (nesse último ano, foi possível ter acesso às atas das reuniões realizadas até o mês de maio), sendo que algumas dessas atas só foram recuperadas, pois tinham sido guardadas por alguns conselheiros.

Para a leitura sistematizada de alguns documentos, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, para identificar padrões e definir unidades de registro. A utilização deste recurso - i.e., unidade de registro - apoia-se na crença de que a contagem da frequência de determinadas palavras, verbos, temas ou orações pode revelar sua importância (BARDIN, 2011).

A partir do exame dos documentos, emergiram diversos questionamentos, e, assim, com o fito de recuperar parte da história desse organismo, procuramos esclarecer tais lacunas, por meio da realização de três entrevistas semi-estruturadas, as quais se distinguem por um planejamento aberto, apesar de haver um roteiro de questionamentos básicos, que pode vir a ser complementado por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista (TRIVIÑOS, 1987; MANZINI, 1990). De fato, buscou-se, através desses diálogos, recuperar a trajetória desse organismo, conhecer com mais detalhes, seu papel, ao longo do tempo, bem

³ Elencamos a seguir, os decretos consultados: Decreto 45.543 (BRASIL, 1965), Decreto 49.037 (BRASIL, 1967), Decreto 49.165 (BRASIL, 1968), Decreto 52.755 (BRASIL, 1971), Decreto 5.929 (BRASIL, 1975), Decreto 14.743 (BRASIL, 1980), Decreto 21.661 (BRASIL, 1983), Decreto 28.467 (BRASIL, 1988), Decreto 40.041 (BRASIL, 1995), Decreto 48.058 (BRASIL, 2003b), Decreto 49.683 (BRASIL, 2005), Decreto 51.464 (BRASIL, 2007), Decreto 56.638 (BRASIL, 2011).

como a periodicidade de suas reuniões, verificando-se ainda, em que medida a implementação de regras e procedimentos previstos para seu funcionamento ocorria efetivamente. Também se tinha a intenção de entender de que forma se deu a evolução de sua composição, os eventuais efeitos da recente presença numérica superior dos atores societários em relação aos atores governamentais, avaliando-se igualmente, não só o impacto do aumento da diversidade de conselheiros na formação da agenda desse fórum, tanto quanto a articulação dos conselheiros com outras instâncias (ex: Poder Legislativo). Ademais, dentre os muitos objetivos, almeja-se, por intermédio dessas entrevistas, elucidar quais as motivações para as frequentes transferências do CONTURESP para várias secretarias de Estado e compreender o porquê de determinados temas presentes nos debates desse fórum enfrentarem dificuldades para ingressar na agenda governamental (ex: Projeto de lei que concede verbas aos Municípios de Interesse Cultural e Turístico).

Para tanto, selecionamos três atores considerados importantes. Nesse caso, seguiu-se a recomendação de Wampler (2011), registrada em seu artigo “Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?”, no qual ele sugere que ao se analisar essas instâncias, deve-se começar com uma avaliação das autoridades, classificando-as entre formais e informais. Assim sendo, elegeu-se como um dos respondentes, uma autoridade informal, ou seja, um dos conselheiros mais proativos do CONTURESP, oriundo da sociedade civil, que também é o mais antigo conselheiro desta instância, integrando-a há quarenta e três anos. Esse ator pode ser classificado como autoridade informal, visto que é uma referência no contexto do turismo de São Paulo, sempre presente nas reuniões do CONTURESP, introduzindo novos temas, cobrando ações dos agentes estatais, etc., sendo também muito respeitado pelos representantes da cadeia produtiva do turismo paulista. Vale registrar igualmente, sua elevada capacidade de articulação com outros atores dos Poderes Executivo e Legislativo paulistas, visando ampliar o debate sobre certos temas e almejando “transferir” alguns desses temas para as agendas oficiais. Na sequência, entrevistaram-se dois funcionários públicos (autoridades formais), responsáveis, cada um em sua época e por longo tempo (mais de 5 anos), pela organização da agenda e das reuniões desse órgão, bem como por fazer o *interface* entre o CONTURESP e o Poder Executivo (Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo).

Adicionalmente, a autora desse trabalho, participou de 6 (seis) reuniões, ocorridas entre 2011 e 2012, com a finalidade de acompanhar os trabalhos e de conhecer melhor o *modus operandi* desse organismo.

Os resultados, embora longe de conclusivos, forneceram pistas valiosas para perceber o papel do CONTURESP no processo de produção de políticas públicas no turismo paulista e para identificar os obstáculos que esta arena deve superar para sua legitimação como organismo capaz de auxiliar na promoção da democratização das políticas do aludido setor.

Análise de resultados

Examinando-se os dados e as informações coletadas, percebe-se que o Turismo esteve presente na estrutura política e administrativa do Estado de São Paulo, desde 1965, quando se promulgou a Lei Estadual n. 8663, que autorizou a criação de dois organismos: a Secretaria de Estado de Negócios de Turismo e o Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP, a ela associado.

Com relação ao CONTURESP, é importante salientar, por um lado, a segurança jurídica de que goza o referido fórum, uma vez que o mesmo foi criado por uma lei estadual, ao invés de um decreto. Portanto, qualquer decisão relacionada a sua extinção exige participação obrigatória do Poder Legislativo, bem como do Governador do estado de São Paulo, evitando-se dessa forma, que esta arena fique refém da vontade política ou de decisões voluntaristas desse último. Em contrapartida, há que se destacar a negligência da administração pública para com esse lócus, em face da constatação do desaparecimento da maioria de seus registros escritos (sobretudo as atas das reuniões e resoluções), relacionados aos decênios de 1970, 1980, 1990 e a parte da década de 2000. A esse respeito, registre-se igualmente que o campo de Turismo (e conseqüentemente, o CONTURESP) foi submetido a frequentes fusões com outras áreas, sendo anexado, no decorrer dos anos, a várias secretarias de estado, tais como: Lazer e Esportes, Cultura e Esportes, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Assim, por conta das diversas “transferências” de que a atividade turística foi alvo, infere-se que os assuntos relacionados ao Turismo não devem ter sido objeto de grande atenção, ao longo do tempo, por parte do poder público, no estado de São Paulo.

Quanto ao funcionamento regular do CONTURESP, dois dos atores entrevistados confirmaram que apenas em meados dos anos setenta, esse organismo começou a funcionar, mantendo reuniões e discutindo assuntos relacionados ao Turismo. Além disso, uma análise mais detalhada de todos os 14 (catorze) decretos estaduais que regulamentam essa arena, desde sua criação até o momento atual, sugere que ela foi concebida para ser mero corpo

consultivo, realizando apenas a função de assessoramento, quando e se solicitada pela administração pública. Para amparar essa constatação, registre-se a utilização, nessa pesquisa, de técnicas de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), com a finalidade de identificar a frequência de certas palavras, verbos, assuntos ou orações nas legislações analisadas, permitindo que, posteriormente, se pondere sobre sua relevância. Desse modo, com referência aos 14 (catorze) decretos e à Lei Estadual n. 8663/65 analisados, percebemos que a frase “responsável pela formulação de políticas públicas de turismo do estado de São Paulo” - listada no primeiro decreto, publicado em 1967, como uma das atribuições do CONTURESP - estava presente apenas no aludido decreto, o qual estipulou as regras e os procedimentos para o funcionamento dessa arena. Na verdade, a referida frase e/ou conteúdo similar não foram encontrados em nenhum dos decretos subsequentes, o que pode sugerir que o Poder Executivo tentou deliberadamente, desde os primórdios, diluir o poder de ingerência desse organismo no processo de políticas públicas. Ademais, identificou-se, em aproximadamente 70% dos diversos decretos analisados, a presença frequente de uma categoria (i.e., grupo de verbos ou expressões verbais com conotações semelhantes), utilizada para se referir a algumas tarefas atribuídas ao CONTURESP, tais como: sugerir, indicar, expressar opiniões, propor, colaborar. O uso de tais verbos, no âmbito da legislação examinada, corrobora a percepção de que não se espera desse locus uma postura propositiva e tampouco assertiva em relação ao processo de políticas públicas, antes sugerindo que a expectativa é de que o CONTURESP atue como mera arena consultiva, elaborando, quando muito, recomendações.

Em se tratando das 19 (dezenove) atas de reunião que se alcançou reunir e dos registros relativos às entrevistas realizadas, percebe-se, em anos mais recentes, a regularidade de reuniões, ou seja, os conselheiros se encontram pelo menos uma vez a cada mês, para deliberar sobre questões associadas ao turismo. Ademais, a análise das atas de reunião também permitiu identificar a existência de quatro temáticas, as quais têm sido alvo de acalorados debates e atraído atenção significativa dos conselheiros. São elas: 1) a realização da Copa do Mundo, no Brasil, e demais tópicos relacionados a este assunto (mobilidade urbana, segurança, formação e qualificação de recursos humanos, capacidade da rede hoteleira, etc), com vistas a buscar prestar uma boa acolhida aos futuros turistas que vierem prestigiar esse evento; 2) a importância de se debater sobre possibilidades de alteração do status do CONTURESP, visando torná-lo um organismo deliberativo, com maior autonomia e independência, ao invés de organismo de caráter quase que protocolar; 3) a necessidade de

participação mais efetiva do CONTURESP no processo de planejamento do turismo do estado de São Paulo.

No que concerne à composição do CONTURESP, note-se que no decorrer de sua evolução, ocorreu um aumento considerável de seus membros, os quais passaram de 9 (nove), no ano de sua criação, em 1965, para 59 (cinquenta e nove) participantes, atualmente, sendo que deste total, 39 (trinta e nove) são oriundos da sociedade civil. Essa configuração, num primeiro momento, poderia sugerir o caráter progressista e plural do CONTURESP - em razão não só da presença numérica superior dos atores sociais em relação aos atores governamentais, mas da diversidade de atores que essa arena alcançou incorporar ao longo dos anos -, e, assim, consequentemente, afirmar seu potencial para democratizar a agenda de políticas públicas de turismo, do estado de São Paulo. Todavia, em face da natureza consultiva desse órgão, reiterada nos diversos decretos analisados, bem como das várias deformações estruturais que este organismo sofreu durante a sua trajetória – sendo submetido a frequentes fusões com outras áreas (lazer, esporte, cultura, desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia) – tal configuração pouco colabora para aumentar suas possibilidades de ingerência mais ativa e propositiva no processo de políticas públicas direcionadas à atividade turística, do estado de São Paulo.

Por outro lado, é importante destacar, com base no exame das atas das últimas reuniões do CONTURESP, o início de um processo de conscientização de alguns de seus membros para o papel relevante que esse organismo pode vir a ter, no contexto das decisões sobre os rumos do Turismo, no estado de São Paulo, nos próximos anos. A esse respeito, considerem-se as aproximações entre certos conselheiros desse fórum e o Poder Legislativo Estadual, os quais vêm, em conjunto, questionando de forma aguerrida algumas orientações do Poder Executivo. Assim, o CONTURESP tem conseguido atrair a atenção de um grupo crescente e importante de deputados estaduais, para certos temas polêmicos, como por exemplo: os critérios de escolha das Estâncias Turísticas paulistas, as quais congregam atualmente, sessenta e sete municípios. Nesse particular, cabe mencionar que essa discussão culminou com a elaboração, em parceria com membros da Assembleia Legislativa, de Projeto de Lei que cria uma nova categoria, além das Estâncias Turísticas, isto é, os Municípios de Interesse Cultural e Turístico. Tal projeto, se aprovado, poderá favorecer esses últimos, com verbas destinadas ao aprimoramento de seus ativos turísticos, reduzindo, em contrapartida, os recursos tradicionalmente direcionados ao grupo das Estâncias Turísticas.

Cabe registrar ainda, um tema que tem emergido com menos frequência do que os temas anteriormente elencados, mas que mesmo assim, se fez presente em algumas reuniões recentes, qual seja: o critério de escolha do presidente do CONTURESP. Com efeito, atualmente, este posto é ocupado pelo Secretário Estadual de Turismo, sendo que esse ator tem “cedido” a posição para o conselheiro mais votado pelos membros do CONTURESP. Trata-se, como dito por certos conselheiros, de mera concessão do referido gestor público, que pode ser “revogada” a qualquer tempo, e sobre a qual, portanto, é preciso debater e encaminhar decisão mais definitiva.

Adicionalmente, é de se notar, como já mencionado no início dessa pesquisa, que a CF-88 tornou-se um marco no processo de institucionalização da participação societal, concorrendo para estimular a disseminação dessas arenas participativas. De fato, a partir daí, várias instâncias cidadãs foram criadas, em diversas áreas (saúde, educação, assistência social, turismo, etc) e em múltiplas localidades. Todavia, enquanto em algumas áreas, o estabelecimento desses conselhos está vinculado a exigências legais - inclusive sendo considerado pré-requisito para recebimento de recursos públicos, sujeito, portanto, a sanções (em caso de não instauração do processo participativo) -, no setor de Turismo, em oposição, inexistente obrigatoriedade. Com efeito, no âmbito da atividade turística, a instalação ou não de conselhos de políticas públicas não gera uma contrapartida de recebimento de recursos e tampouco eventuais riscos de sanções, associadas à avaliação do funcionamento desses fóruns. Assim em razão do cenário acima delineado, infere-se que a força e as possibilidades de interferência do CONTURESP, no processo político, podem ser ainda mais mitigadas, uma vez que a criação do mesmo e seu funcionamento são voluntários, isto é, não há nenhuma orientação legal, voltada para a área do Turismo, que demande/exija a criação desses organismos e/ou supervisão as suas atividades.

Conclusão

Em relação ao turismo, vale lembrar, *a priori*, que a gestão pública dessa atividade, de forma autônoma, é uma novidade, visto que o próprio Ministério do Turismo foi criado apenas em 2003. Na sequência, salientem-se as poucas pesquisas voltadas para o tema da participação societal, no turismo, apesar de, em contrapartida, identificar-se a existência de conselhos de turismo em 1/5 das municipalidades brasileiras. De fato, tal cenário por si só evidencia o viés desbravador dessa pesquisa, tanto quanto a importância de se conduzir

investigações com o perfil aqui proposto, visando à construção de um repertório mais amplo de saberes a respeito do funcionamento de instâncias participativas no campo do turismo e seu poder de influenciar o processo de políticas públicas.

No que concerne ao CONTURESP, conforme mencionado no decorrer desse estudo, ele é uma referência para outros organismos de caráter semelhante em São Paulo, não só porque é o mais antigo conselho de turismo existente no aludido estado, como também, devido à importância dos seus membros no contexto da cadeia produtiva do turismo no Brasil. Não obstante essa realidade, tanto quanto a constatação da estabilidade jurídica de que goza essa arena, que foi criada por ato legislativo, ao invés de decreto – não podendo, por conseguinte, ser extinta por decisão voluntariosa do Poder Executivo -, é perceptível a pouca influência da mesma no curso da atividade turística paulista.

De fato, em que pese o CONTURESP ter sido criado por lei estadual, em contrapartida, de acordo com a Constituição Federal de 1988, ele não se enquadra na categoria de conselhos cuja instauração é alvo de obrigatoriedade (como os conselhos nas áreas de saúde). Na verdade, seu estabelecimento não está condicionado à exigência legal e ao recebimento de recursos públicos, não sofrendo tampouco, qualquer tipo de sanção, caso o processo participativo não se instaure. Assim, em face dessa configuração, reduz-se sua força e seu poder de ingerência no processo de políticas públicas.

Verificou-se igualmente, com apoio das mencionadas técnicas de análise de conteúdo, que a maioria dos decretos que dispôs sobre este lócus, no decorrer dos anos, insistiu em manter sua natureza consultiva, desencorajando eventuais ambições de o mesmo atuar de forma mais proativa e assertiva no processo decisório do turismo e, portanto, de alcançar inserir com frequência, suas pautas nas agendas oficiais. Considere-se ainda que, apesar de o CONTURESP, por um lado, contar com uma composição plural e presença numérica superior dos atores sociais em relação aos atores governamentais – características essas que, juntas, poderiam sugerir seu potencial para democratizar a agenda de políticas do setor turístico - por outro lado, há que se registrar seu caráter protocolar, o qual concorre para obstaculizar uma atuação mais propositiva. Adicionalmente, contribuiu para a manutenção do referido *status* dessa arena (i.e., fórum consultivo), a trajetória percorrida pela mesma, ao longo dos anos, marcada por descontinuidades e deformações estruturais, em razão das frequentes transferências de secretarias de Estado (Lazer e Esportes, Cultura e Esportes, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia) das quais foi alvo.

Desse modo, mesmo empreendendo-se análise minuciosa das atas das reuniões, das normas legais e dos registros escritos das entrevistas, não se alcançou identificar evidências de um elenco de ações que almejasse, ao final, estimular a ingerência mais efetiva desse organismo, na produção das políticas públicas do setor turístico.

Em suma, embora os resultados obtidos não possam ser considerados conclusivos, eles fornecem pistas valiosas para perceber a pouca influência do CONTURESP no processo de políticas públicas, a qual pode estar relacionada a diversos fatores, dentre eles, a natureza consultiva e protocolar desse fórum e a reduzida importância conferida pelo Estado a essa instância participativa, evidenciada, nesse caso, de várias maneiras, tais quais: a perda de documentos que registravam as rotinas, as atividades e a história desse conselho, ao longo do tempo (como atas de reuniões, resoluções, etc) e as transferências frequentes órgão para a jurisdição de diversas pastas..

Todavia, há que se mencionar o despertar de consciência de algumas lideranças, dentre os conselheiros do CONTURESP, quanto à necessidade de se discutir e, possivelmente, alterar a natureza meramente consultiva desse locus. Com efeito, um grupo de conselheiros vem tentando promover ações junto ao Poder Legislativo Estadual, visando ampliar o debate a respeito de alguns assuntos polêmicos, para além do terreno do Poder Executivo e, assim, vêm buscando incluir essas temáticas na agenda da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. Nesse particular, é perceptível que determinadas propostas têm prosperado, apesar de contrariarem importantes interesses de lideranças do Poder Executivo - tal qual a elaboração do Projeto de Lei a respeito dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico, que é resultante de ação conjunta do CONTURESP com alguns deputados estaduais - e isso revigora as expectativas de que mudanças possam ser empreendidas, nos próximos anos, vindo a alterar esse cenário.

*THE COUNCIL OF TOURISM OF THE STATE OF SÃO PAULO: CHALLENGES TO
DEMOCRATIZE PUBLIC POLICY PROCESS IN THE FIELD OF TOURISM OF THE
STATE OF SÃO PAULO IN BRAZIL.*

ABSTRACT: The objective of this paper is to answer the following question: to what extent the Tourism Council of the State of São Paulo – CONTURESP influences the public policy process in the field of tourism, thus helping to democratize the tourism agenda of the State of São Paulo? We relied on a qualitative approach (case study) and used content analysis techniques. Firstly, several laws and minutes of meetings related to this locus were collected

and analysed. Based on the examination of such documents, questions emerged and semi-structured interviews were conducted, as well as some CONTURESP meetings were monitored, aiming at shedding light on certain issues. Although the results of this research cannot be considered conclusive, they suggest the little influence CONTURESP has on public policy process within the tourism sector, in the state of São Paulo. Such reduced influence can be related to several factors, like its advisory status and also due to the disregard of the state government towards this arena, which could be evidenced by the loss of many of its documents, as well as the frequent transfers of this council to the jurisdiction of various agencies.

KEYWORDS: *Tourism. Public policies. Councils of public policy. Citizen participation democracy.*

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABERS, R et al. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, 2008.

ARAUJO, C. **A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do conselho municipal de turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006.** 2007. 451f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

ARAUJO, C.; CÉSAR, P. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, M. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão.** São Paulo: Manole, 2012. p.257-282.

ARAUJO, C.; TASCHNER, G. Turismo e políticas públicas no Brasil. In: BENI, M. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão.** São Paulo: Manole, 2012. p.69-86.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p.13-28.

_____. Introdução. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. p.7-56.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, 2008.

_____. Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique. In: BACQUÉ, M.; REY, H; SINTOMER, Y. (Org.). **Gestion de proximité et démocratie participative**. Paris: Éditions La Découverte, 2005, p. 231-251.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.; MARQUETTI, A. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAVA, S. Democracia e participação: os sentidos da democracia e da participação. **Publicações Polis**, São Paulo, n. 47, p.33-46, 2005.

_____. Os conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: _____. **Conselhos gestores de política pública**. São Paulo: Polis, 2000. p. 68-70.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70, 2011.

BENEVIDES, M. Citizenship and democracy. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.33, p.5-16, 1994.

BENI, M. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BEZERRA, D. Programa nacional de municipalização do turismo: análise de uma políticas pública em desenvolvimento. In: BAHL, M. (Org.). **Turismo: enfoques teóricos e práticos**. São Paulo: Roca, 2003. p.43-67.

BRESSER-PEREIRA, L. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 1998.

BRASIL. Decreto 56.638/11, de 01 de janeiro de 2011. Organiza a Secretaria de Turismo e dá providências correlatas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 01 jan. 2011. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20110101&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=9>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Índice de competitividade do turismo nacional dos 65 destinos indutores de desenvolvimento regional**. Relatório Ouro Preto. Brasília, 2010.

_____. **Índice de competitividade do turismo nacional dos 65 destinos indutores de desenvolvimento regional**. Relatório Brasil. Brasília, 2008.

_____. Decreto nº 51.464/07, de 01 janeiro de 2007. Organiza a Secretaria de Esporte e Lazer. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 01 jan. 2007. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20070101&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=9>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 49.683, de 10 de junho de 2005. Dispõe sobre as transferências que especifica, organiza a Secretaria de Turismo, altera a denominação da Secretaria da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo. **Diário Oficial [da] República**

Federativa do Brasil, Brasília, 11 jun. 2005. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20050611&Cader no=DOE-I&NumeroPagina=4>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 48.058, de 01 de setembro de 2003. Altera a redação de dispositivos que especifica do Decreto nº 40041, de 7 de abril de 1995, que regulamenta o Conselho Estadual de Turismo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 set. 2003b. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20030917&Cader no=DOE-I&NumeroPagina=2>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 40.041, de 07 de abril de 1995. Regulamenta o Conselho Estadual de Turismo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 abr. 1995. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19950408&Cader no=Executivo%20I&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 28.467, de 02 de junho de 1988. Dá nova redação ao artigo 2º, "caput" do Regimento Interno do Conselho Estadual de Turismo, aprovado pelo Decreto 52.755, de 15 de junho de 1971. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 jun. 1988. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19880603&Cader no=Poder%20Executivo&NumeroPagina=2>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 21.661, de 28 de novembro de 1983. Dá nova redação aos artigos 2º, 5º e 11º do regimento interno do Conselho Estadual de Turismo, aprovado pelo decreto nº 52.755, de 15 de junho de 1971. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 nov. 1983. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19831126&Cader no=Poder%20Executivo&NumeroPagina=3>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 14.743, de 21 de fevereiro de 1980. Cria e organiza o Centro de Recursos Humanos da Secretaria de Estado dos Negócios de Esportes e Turismo, define competências das autoridades e dá providências correlatas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 fev. 1980. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19800222&Cader no=Poder%20Executivo&NumeroPagina=3>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 5.929, de 15 de março de 1975. Altera a estrutura e a denominação da secretaria de cultura, esportes e turismo, cria a secretaria de Estado dos negócios de esportes e turismo e dá providências correlatas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 mar. 1975. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19750316&Cader no=Poder%20Executivo&NumeroPagina=4>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 52.755, de 15 de junho de 1971. Aprova o regimento interno do conselho estadual de turismo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jun. 1971. Disponível em:

<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19710616&Caderno=Poder%20Executivo&NumeroPagina=3>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 49.037, de 04 de dezembro de 1967. Dispõe sobre a organização e dá atribuições ao conselho estadual de turismo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 dez. 1967. Disponível em:

<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19671205&Caderno=Poder%20Executivo&NumeroPagina=3>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto nº 49.165, de 29 de dezembro de 1967. Dispõe sobre a reforma administrativa das atividades de promoção social, cultura, educação física, esportes e turismo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 jan. 1968. Disponível em:

<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19680103&Caderno=Poder%20Executivo&NumeroPagina=2>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Decreto-lei nº 45.543, de 23 de novembro de 1965. Fixa a estrutura da secretaria de estado dos negócios do turismo e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 nov. 1965. Disponível em:

<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19651124&Caderno=Poder%20Executivo&NumeroPagina=3>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

CARVALHO, C. **Políticas públicas no turismo brasileiro**: a cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística. 2009. 232f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CATALÀ, J. **Pensar lo público**: la transformació del Estado y la administració pública en la democracia Española. España: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2005.

COELHO, V. et al. Mobilização e participação: um jogo de soma zero?: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 121-139, 2010.

CORTES, S. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p.77-86.

CRUZ, R. A. **Política do turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

CUNHA, E. **Inclusão social e política**: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social: a dinâmica da participação social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no nordeste:** a participação social no nordeste. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007. p.135-162.

ENDRES, A. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. **Em Tese**, Belo Horizonte, v.5, n.1, p.74-97, 2008.

_____. **As mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo:** em análise o programa nacional de municipalização do turismo. 1999. 133f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

DAGNINO, E. Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando: políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, 2004. p.95-110.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, p.13-22, 2001.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. **Entre o legal eo real:** o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas: a dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

GRAND, P.; NUNEZ-MUÑOZ, I. Nuevas relaciones del Estado con la sociedad civil en la prestación de los servicios públicos. **Cuestiones Políticas**, Venezuela, v.34, p.11-32, 2005.

GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.13, n.2, p.20-31, 2004.

_____. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo, v.37, n.11, p.35-40, 2003.

GOELDNER, C.; RITCHIE, J.; McINTOSH, R. **Turismo:** princípios, práticas e filosofias. 8.ed. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Bookman, 2002.

KERBAUY, M. Descentralização, formulação e implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política, 2002. p.17.

LAVALLE, A. **Na prática da democracia “pós-participativa”.** Entrevista concedida ao jornal Le Monde Diplomatique, jul. 2012.

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.

LÜCHMANN, L. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.87-97, 2008.

MANZINI, E. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v.26/27, p.149-158, 1990.

MENICUCCI, T. A política crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam. In: _____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p.175-214.

PIMENTEL, M. P. C. **A institucionalização das políticas públicas de turismo em âmbito municipal no Brasil**. 2011. 287f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. **Experiências de participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p.253-304.

RIZEK, C. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.161-165, 2003.

SANTOS JÚNIOR, O. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p.41-58.

SILVA, F. **Análise de política de circuitos turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva de Policy Cycle (Ciclo Político)**. 2011. 144f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

TATAGIBA, L.; DAGNINO, E. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 43-51.

WAMPLER, B. **Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability**. Penn State Press, 2007.

VAZ, A. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, Campinas, v.17, n.1, p.163-205, 2011.

VERA, E.; LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p.105-121, 2012.