

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAROLINA POLTRONIERI BASSANI

TURISMO, DIREITO E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DOS BENS  
DEMOCRÁTICOS NAS LEIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

CURITIBA

2019

CAROLINA POLTRONIERI BASSANI

TURISMO, DIREITO E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DOS BENS  
DEMOCRÁTICOS NAS LEIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

CURITIBA

2019

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças  
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Bassani, Carolina Poltronieri.

Turismo, direito e democracia : uma análise dos bens  
democráticos nas leis dos Conselhos Municipais / Carolina  
Poltronieri Bassani. – Curitiba, 2019.

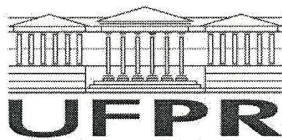
127 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná.  
Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em  
Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

1. Turismo – Políticas Públicas. 2. Meio ambiente – Legislação.  
3. Educação ambiental. I. Título. II. Universidade Federal do  
Paraná.

CDD 338.4791



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO TURISMO -  
40001016079P9

ATA Nº4.19

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM TURISMO

No dia dois de abril de dois mil e dezenove às 14:30 horas, na sala 307, Campus Rebouças, foram instalados os trabalhos de arguição da mestranda **CAROLINA POLTRONIERI BASSANI** para a Defesa Pública de sua dissertação intitulada **TURISMO, DIREITO E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NAS LEIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em TURISMO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES (UFPR), IZAC DE OLIVEIRA BELINO BONFIM (UFMS), MARÍA VELASCO GONZÁLEZ (UCM-ES), LIVIA MARIA DOS SANTOS (IFPR), HUASCAR FIALHO PESSALI (UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra a discente, para que a mesma expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. A aluna respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais. A Banca Examinadora, então, reuniu-se e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela **APROVAÇÃO** da aluna. A mestranda foi convidada a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora. A aprovação no rito de defesa deverá ser homologada pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais do programa. A outorga do título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 02 de Abril de 2019.

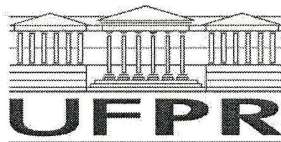
BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES  
Presidente da Banca Examinadora

IZAC DE OLIVEIRA BELINO BONFIM  
Avaliador Externo (UFMS)

LIVIA MARIA DOS SANTOS  
Avaliador Externo (IFPR)

MARÍA VELASCO GONZÁLEZ P/ BRUNO GOMES  
Avaliador Externo (UCM-ES)

HUASCAR FIALHO PESSALI  
Avaliador Externo (UFPR)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO TURISMO -  
40001016079P9

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em TURISMO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **CAROLINA POLTRONIERI BASSANI** intitulada: **TURISMO, DIREITO E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NAS LEIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 02 de Abril de 2019.

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES  
Presidente da Banca Examinadora

IZAC DE OLIVEIRA BELINO BONFIM  
Avaliador Externo (UFMS)

LIVIA MARIA DOS SANTOS  
Avaliador Externo (IFPR)

MARÍA VELASCO GONZÁLEZ  
Avaliador Externo (UCM-ES)

p/ BRUNO GOMES

HUASCAR FIALHO PESSALI  
Avaliador Externo (UFPR)

## RESUMO

No final do século XX, com a Constituição Federal de 1988, emergiu uma nova configuração do Estado brasileiro pautada na democracia. Em decorrência dessa alteração, foram incorporadas iniciativas de participação, dentre elas os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, que concorreram para aumentar a participação democrática nas esferas municipais, inclusive no setor do turismo. Para a análise de ambientes democráticos Graham Smith (2009) articula diferentes visões teóricas, propondo os critérios nomeados de “bens democráticos”, quais sejam: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência, que representam diferentes aspectos priorizados na promoção da democracia. Partindo de um marco teórico sobre as teorias de democracia, dos bens democráticos e da busca pela democracia na ação pública relacionada ao turismo, o objetivo da presente pesquisa é analisar a democracia nas normas jurídicas que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo em dez capitais brasileiras, sendo duas de cada região do país, que disponibilizam suas normas na *internet*. As normas que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo são a base da implementação dessas instituições e se não cumprem qualidades democráticas, conseqüentemente, a efetividade da democracia estará comprometida. A existência de poucas e incipientes pesquisas sobre avaliação democrática no curso das políticas públicas de turismo justificam a importância da presente análise, que busca difundir a aplicação dos critérios estabelecidos por Smith (2009) para futuras pesquisas sobre a regulamentação no âmbito do turismo. Os resultados da análise demonstram que as normas apresentam uma média favorável à diversidade dos membros, predominando o setor empresarial, no entanto, não há considerável representação da sociedade civil. As atribuições específicas dos conselhos, em sua maioria, estão voltadas à pró-atividade, com competências gerais deliberativas. Metade das normas analisadas são favoráveis ao controle popular, porém, a outra metade não apresenta previsões sobre as competências específicas. A maior parte dos conselhos são favoráveis ao julgamento ponderado e a transparência interna, porém desfavoráveis à transparência externa. Conclui-se que essas instituições participativas variam muito em seus desenhos institucionais, o que pode influenciar na adequação dos conselhos aos critérios de participação e democracia. É necessário haver clareza na organização dessas instituições, tanto para seus membros, quanto para a sociedade, sendo imprescindível a adequação das normas que as criam e regulamentam, para possibilitar a democratização da tomada de decisão.

Palavras-chave: Turismo; Democracia; Conselhos; Políticas públicas; Participação.

## **ABSTRACT**

At the end of the twentieth century, with the Federal Constitution of 1988, a new configuration of the Brazilian state based on democracy emerged. As a result of this change, participation initiatives were incorporated, among them the Municipal Public Policy Councils, which contributed to increase democratic participation in municipal spheres, including in the tourism sector. For the analysis of democratic environments, Graham Smith (2009) articulates different theoretical visions, proposing the criteria named good of democracy institutions: inclusiveness, popular control, pondered judgement, transparency, which represent different aspects prioritized in the promotion of democracy. Leading from a theoretical point about the democracy theories, the democratic goods and the search to democracy in public actions related to tourism, the objective of present research is analyzing democracy on legal rules which create and regulate the Municipal Tourism Councils in ten Brazilian capitals, being two of them from each region of the country, that provide their rules on the internet. The norms that create and regulate the municipal councils of tourism are the base of the implementation of these institutions and if they do not fulfill democratic qualities, consequently, the effectiveness of the democracy will be compromised. The existence of few and incipient research on democratic evaluation in the course of tourism public policies justifies the importance of the present analysis, which seeks to disseminate the application of the criteria established by Smith (2009) for future research on tourism regulation. The results of the analysis demonstrate that the norms present an average favorable to the members diversity, where the business sector predominates, however, there is not a considerable representation of the civil society. The specific assignments of the councils, mostly, are focused on proactivity, with general deliberative competences. Half of the norms that were analyzed are favorable to popular control, but the other half does not present predictions about specific competences. Most part of boards are in favor of judgments and internal transparency, but unfavorable to external transparency. It is concluded that these participatory institutions vary widely in their institutional designs, which may influence the adequacy of the councils to the criteria of participation and democracy. It is necessary to have clarity in the organization of these institutions, both for its members and for society, being essential the adequacy of the norms that create and regulate them, to enable the democratization of decision making.

Keywords: Tourism; Democracy; Councils; Public Policy; Participation.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ETAPAS DA COLETA E DA ANÁLISE DE DADOS.....	45
--	----



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - CATEGORIZAÇÃO E SIGNIFICAÇÃO DOS BENS DEMOCRÁTICOS DE SMITH (2009), APLICADOS ÀS NORMAS JURÍDICAS QUE CRIAM E REGULAMENTAM OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICA DE TURISMO .....	46
QUADRO 2 - BASE PARA ANÁLISE DAS PORCENTAGENS DA PRESENÇA DOS SETORES .....	50
QUADRO 3 - EXEMPLO DE ANÁLISE DA DIREÇÃO DA VOZ.....	50
QUADRO 4 - ANÁLISE DAS PORCENTAGENS NA INTENSIDADE DA VOZ ATIVA/PASSIVA.....	52
QUADRO 5 - ANÁLISE DA FREQUÊNCIA E DIREÇÃO DO CONTROLE POPULAR.....	53
QUADRO 6 - INTENSIDADE DO CONTROLE POPULAR .....	54
QUADRO 7 - NÚMERO DE PREVISÕES NORMATIVAS QUE PERMITEM O JULGAMENTO PONDERADO.....	55
QUADRO 8 - CLASSIFICAÇÃO DA INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA INTERNA .....	55
QUADRO 9 - INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA .....	56
QUADRO 10 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA.....	61
QUADRO 11 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE.....	67
QUADRO 12 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE .....	71
QUADRO 13 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO .....	75
QUADRO 14 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR .....	79
QUADRO 15 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL .....	83
QUADRO 16 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL .....	87

QUADRO 17 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE MANAUS .....	95
QUADRO 18 - SÍNTESE DOS RESULTADOS POR BEM DEMOCRÁTICO.....	110

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PORCENTAGENS DE REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS – IDEAL DEMOCRÁTICO .....	49
GRÁFICO 2 - EXEMPLO DE ANÁLISE DA INTENSIDADE DA VOZ .....	51
GRÁFICO 3 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA .....	59
GRÁFICO 4 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA.....	60
GRÁFICO 5 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE.....	65
GRÁFICO 6 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE .....	66
GRÁFICO 7 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE .....	69
GRÁFICO 8 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE .....	70
GRÁFICO 9 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO .....	73
GRÁFICO 10 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO.....	74
GRÁFICO 11 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR .....	77
GRÁFICO 12 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR.	78
GRÁFICO 13 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL .....	81
GRÁFICO 14 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL.....	82

GRÁFICO 15 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DO DISTRITO FEDERAL .....	85
GRÁFICO 16 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL .....	86
GRÁFICO 17 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE GOIÂNIA .....	89
GRÁFICO 18 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE GOIÂNIA .....	91
GRÁFICO 19 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE MANAUS.....	93
GRÁFICO 20 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE MANAUS .....	94
GRÁFICO 21 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE BELÉM.....	97
GRÁFICO 22 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA PRESENÇA - INCLUSÃO.....	100
GRÁFICO 23 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA PRESENÇA - INCLUSÃO.....	101
GRÁFICO 24 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ORGANIZAÇÕES QUE COMPÕES OS CONSELHOS .....	101
GRÁFICO 25 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA VOZ - INCLUSÃO.....	102
GRÁFICO 26 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA VOZ - INCLUSÃO.....	103
GRÁFICO 27 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS VERBOS QUE REPRESENTAM A VOZ - INCLUSÃO.....	104
GRÁFICO 28– ANÁLISE DOS RESULTADOS DA FREQUÊNCIA E DIREÇÃO DO CONTROLE POPULAR.....	105
GRÁFICO 29 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DO CONTROLE POPULAR.....	106
GRÁFICO 30 – ANÁLISE DA INTENSIDADE DO CONTROLE POPULAR.....	106
GRÁFICO 31 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DO JULGAMENTO PONDERADO .....	107

GRÁFICO 32 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DO JULGAMENTO PONDERADO .....	107
GRÁFICO 33 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DO JULGAMENTO PONDERADO.....	108
GRÁFICO 34 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA TRANSPARÊNCIA INTERNA	109
GRÁFICO 35 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA TRANSPARÊNCIA INTERNA.....	109
GRÁFICO 36 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA INTERNA.....	110
GRÁFICO 37 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA .....	111
GRÁFICO 38 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA.....	111
GRÁFICO 39 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA.....	112

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA E SEUS FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>BENS DEMOCRÁTICOS .....</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>TURISMO, DIREITO E DEMOCRACIA: UM ENFOQUE NOS CONSELHOS .....</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>42</b>
5.1	COLETA DE DADOS.....	43
5.2	ANÁLISE DOS DADOS .....	44
<b>6</b>	<b>ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NAS NORMAS JURÍDICAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO .....</b>	<b>58</b>
6.1	CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA – PR.....	58
6.1.1	Inclusão: presença.....	58
6.1.2	Inclusão: voz.....	59
6.1.3	Controle popular .....	60
6.1.4	Julgamento ponderado .....	61
6.1.5	Transparência interna.....	62
6.1.6	Transparência externa.....	63
6.2	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE – RS .....	63
6.2.1	Inclusão: presença.....	64
6.2.2	Inclusão: voz.....	65
6.2.3	Controle popular .....	66
6.2.4	Julgamento ponderado .....	68
6.2.5	Transparência interna.....	68
6.2.6	Transparência externa.....	68
6.3	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE – MG.....	69
6.3.1	Inclusão: presença.....	69

6.3.2	Inclusão: voz.....	70
6.3.3	Controle popular .....	71
6.3.4	Julgamento ponderado .....	72
6.3.5	Transparência interna.....	72
6.3.6	Transparência externa.....	72
6.4	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO – SP .....	73
6.4.1	Inclusão: presença.....	73
6.4.2	Inclusão: voz.....	73
6.4.3	Controle popular .....	75
6.4.4	Julgamento ponderado .....	76
6.4.5	Transparência interna.....	76
6.4.6	Transparência externa.....	76
6.5	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR – BA .....	77
6.5.1	Inclusão: presença.....	77
6.5.2	Inclusão: voz.....	78
6.5.3	Controle popular .....	79
6.5.4	Julgamento ponderado .....	79
6.5.5	Transparência interna.....	80
6.5.6	Transparência externa.....	80
6.6	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL – RN .....	80
6.6.1	Inclusão: presença.....	80
6.6.2	Inclusão: voz.....	81
6.6.3	Controle popular .....	82
6.6.4	Julgamento ponderado .....	83
6.6.5	Transparência interna.....	84

6.6.6	Transparência externa.....	84
6.7	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL.....	84
6.7.1	Inclusão: presença.....	84
6.7.2	Inclusão: voz.....	85
6.7.3	Controle popular .....	87
6.7.4	Julgamento ponderado .....	87
6.7.5	Transparência interna.....	88
6.7.6	Transparência externa.....	88
6.8	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE GOIÂNIA – GO.....	89
6.8.1	Inclusão: presença.....	89
6.8.2	Inclusão: voz.....	89
6.8.3	Controle popular .....	91
6.8.4	Julgamento ponderado .....	92
6.8.5	Transparência interna.....	92
6.8.6	Transparência externa.....	92
6.9	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE MANAUS – AM .....	93
6.9.1	Inclusão: presença.....	93
6.9.2	Inclusão: voz.....	94
6.9.3	Controle popular .....	95
6.9.4	Julgamento ponderado .....	95
6.9.5	Transparência interna.....	96
6.9.6	Transparência externa.....	96
6.10	ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELÉM – PA .....	97
6.10.1	Inclusão: presença.....	97



6.10.2	Inclusão: voz.....	98
6.10.3	Controle popular .....	98
6.10.4	Julgamento ponderado .....	98
6.10.5	Transparência interna.....	98
6.10.6	Transparência externa.....	99
<b>7</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>100</b>
7.1	INCLUSÃO: PRESENÇA E VOZ.....	100
7.2	CONTROLE POPULAR.....	104
7.3	JULGAMENTO PONDERADO .....	107
7.4	TRANSPARÊNCIA: INTERNA E EXTERNA .....	108
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>113</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>118</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O movimento político e social que surgiu no Brasil na década de 80 buscou a redemocratização, o fortalecimento da participação nas políticas e a descentralização, o que acarretou o surgimento de novos desenhos institucionais no setor público (HOCHMAN, ARRETCHE e MARQUES, 2007). Esse movimento estava pautado, além do ato de votar, na reivindicação da cidadania e no fortalecimento da presença da sociedade civil na vida política do país, propondo uma rearticulação da sociedade com a combinação da democracia representativa e participativa, construindo formas de organizar e administrar o Estado com a participação dos cidadãos, a fim de superar o modelo autoritário presente até então (OLIVEIRA, ZOUAIN e BARBOSA, 2015).

No contexto brasileiro, o debate sobre a descentralização e desconcentração do processo de tomada de decisão na gestão pública levou a outras questões, como a expansão da autonomia das unidades subnacionais (estados e municípios), que também contribuiu para fortalecer o movimento de criação e disseminação de espaços de cogestão de políticas públicas (ARAÚJO, 2014). Novos atores sociais e políticos que historicamente estiveram fora do processo de tomada de decisão começaram a ter poderes de deliberação no âmbito das novas arenas emergentes (ARAÚJO, 2014).

Diante da atuação do setor público no turismo é necessário refletir em que medida a existência desses novos locais de deliberação tem contribuído para a democratização das políticas públicas no Brasil (ARAÚJO, 2014).

A importância da participação no planejamento do turismo tem sido enfatizada com enfoque comunitário, por Simmons (1994), Tosun (2000), Bramwell (2010), Stone e Stone (2011), Tonon e Cardozo (2013), Corral e Rodríguez (2015), Rasoolimanesh et al. (2017). E a literatura que relaciona a democracia e os conselhos de políticas públicas está representada principalmente pelos estudos de Bursztyn, Bartholo, Delamaro (2009), Endres (2002), Cruz (2000), Molina e Rodriguez (2001), Machado (2015) e Araújo (2007). Todavia, faltam pesquisas sobre o tema da participação da sociedade civil no curso das políticas públicas de turismo, principalmente, no que tange as normas jurídicas que as regulamentam, o que reforça o caráter exploratório e inovador deste trabalho e sua importância para incentivar novos estudos relacionados a este assunto (ARAÚJO, 2014).

As normas jurídicas que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo são a base da implementação dessas instituições. Em decorrência da posição privilegiada que a lei ocupa na ordem social, ela é vista como o mecanismo regulador que transmite as mensagens sobre como o turismo deve ser entendido (BURNS E NOVELLI, 2007). Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a democracia nas normas jurídicas que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo em dez capitais brasileiras. Mais especificamente pretende-se: montar um referencial teórico sobre democracia e ação pública no turismo que sustente a análise proposta; propor uma metodologia para a análise de bens democráticos em normas jurídicas; analisar a presença dos bens democráticos nas referidas leis; apresentar recomendações para aperfeiçoar a institucionalização da democracia nas normas jurídicas dos conselhos de turismo.

Foram selecionadas duas capitais de cada região do país que disponibilizam as normas jurídicas de criação e regulamentação dos conselhos. Para tanto, foi realizada uma análise documental tendo como critérios quatro dos bens democráticos de Smith (2009), quais sejam: a inclusão, subdividida em voz e presença, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência, interna e externa.

Reitera-se a importância da presente análise das normas jurídicas que criam e regulamentam as instâncias participativas em nível local no âmbito do turismo, a fim de contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a realidade da regulamentação das políticas públicas de turismo no Brasil, em nível local, sobretudo, por um viés democrático. A reflexão proposta também busca difundir a aplicação dos critérios estabelecidos por Smith (2009) para futuras pesquisas no âmbito do turismo, reiterando a importância da democratização do processo de regulamentação de políticas públicas em turismo nos municípios brasileiros, o que demanda o desenvolvimento de um ambiente colaborativo e participativo.

Dessa forma, no próximo capítulo será apresentado o marco teórico sobre as teorias da democracia, os bens democráticos e ação pública no turismo. A partir dos procedimentos metodológicos esse marco teórico fundamentará a análise dos resultados, ambos expostos em seguida juntamente com as considerações finais.

## 2 DEMOCRACIA E SEUS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Tanto as diversas teorias clássicas, como de Schumpeter (1943), Berelson (1952) e Bentham (1843), quanto as abordagens contemporâneas, veem a democracia como um arranjo institucional para se chegar às decisões políticas, como um ideal de valores normativos universais, defendendo a representação e o sufrágio como mecanismos de proteção dos interesses coletivos e individuais (PATEMAN, 1992).

A democracia é vista como um instrumento a fim de alcançar a estabilidade por meio de estruturas que visam evitar o regresso aos regimes autoritários, reservando a consciência de que o sistema em vigência deve ser legítimo para a satisfação das demandas sociais (NINO, 2003). As estruturas do processo político devem ser compostas pelo diálogo e orientadas racionalmente, para a consecução de um acordo, de forma boa e justa, que ordene os aspectos da vida social (HABERMAS, 1995). Assim, todo o processo político estaria submetido às deliberações que advêm da implementação da democracia (HABERMAS, 1995).

Como reflexo do pensamento republicano, a democracia é vista como uma prática social que consiste em condutas e atitudes que criam instituições orientadas por certos valores (NINO, 2003). Por isso, a abordagem acerca das instituições comumente entendidas como democráticas só se faz possível a partir dos preceitos morais que as justificam (NINO, 2003). Dentre esses preceitos morais, Nino (2003) enfatiza os princípios da autonomia da vontade e da dignidade da pessoa humana. O valor da autonomia da vontade individual se refere à livre aceitação dos princípios morais intersubjetivos e de ideais autorreferentes de escolha pessoal. Os princípios da moral entre sujeitos, por isso intersubjetiva, atribuem valor às ações dos indivíduos de acordo com seus efeitos sobre os interesses e do bem estar dos outros indivíduos. Por isso é necessário restringir a autonomia de alguns indivíduos para preservar a autonomia de outros, impondo assim o limite de ação para quando o comportamento de alguns afeta negativamente a liberdade dos outros (NINO, 2003).

As relações do indivíduo com a sociedade são vistas pelo liberalismo e pelo republicanismo, de modo diverso. O liberalismo separa o indivíduo do corpo orgânico da comunidade e o faz viver em uma constante luta pela sobrevivência (BOBBIO, 1986). Ele se utiliza de aglomerações políticas apenas para exercer efetiva influência sobre a administração em prol dos seus interesses privados. Já a concepção

republicana de democracia buscar reuni-los como uma associação de livres indivíduos. Ela exalta a capacidade do indivíduo de superar o isolamento, permitindo a instituição de sua participação. Entendida como uma liberdade positiva, garante a institucionalização da liberdade pública através de um processo inclusivo de formação de opinião e da vontade política formada por cidadãos livres e iguais a fim de alcançar interesses comuns a todos e evitar um poder tirânico (BOBBIO, 1986; HABERMAS, 1995).

Para a corrente republicana espera-se muito mais de um indivíduo do que meramente se orientar pelos seus interesses privados. Nela assume-se uma relação explícita entre o reconhecimento dos direitos individuais e a operação do processo democrático para a tomada de decisões coletivas, uma vez que os direitos individuais não são somente negativos, mas também positivos (HABERMAS, 1995). Ou seja, quando limitamos a autonomia de uma pessoa não são tomadas ações meramente negativas, mas sim visa-se promover a dignidade e o bem-estar dos demais.

Nesse sentido, compreende-se o porquê da democracia moderna se desenvolvido tão somente nos países em que os direitos e as liberdades foram constitucionalmente reconhecidos. Para Bobbio (1986, p. 13) “o correto funcionamento de um regime democrático apenas é possível no âmbito daquele modo de governar que costuma ser chamado de ‘governo das leis’”. Quando o referido autor faz referência ao governo das leis, trata em primeiro momento das leis fundamentais, que estabelecem não somente aquilo que os cidadãos devem ou não fazer, mas também às leis que vinculam os próprios governantes, tomadores de decisões, pelas quais os detentores do poder estão submetidos ao controle dos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares (BOBBIO, 1986).

Por isso a democracia moderna é compreendida como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e os respectivos procedimentos para isso (BOBBIO, 1986). Ela nasceu como um método de legitimação e de controle das decisões políticas, no qual o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, que ultrapassa a luta pela proteção dos interesses privados (BOBBIO, 1986). Esse entendimento alude à importância do indivíduo ser considerado pela sociedade em efetivo cumprimento ao seu papel político, muito além de seus papéis específicos, como de fiel de uma igreja, de trabalhador, de estudante, de soldado, de consumidor, de paciente, etc. Não existe decisão política que não seja condicionada por aquilo que acontece na sociedade civil

(HABERMAS, 1995). Por isso, o espaço público tem a função de garantir a integração e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos, havendo um vínculo de solidariedade orientado para o bem comum como uma fonte de integração social (HABERMAS, 1995).

Para concretização deste vínculo de solidariedade é necessário considerar a pluralidade de formas de comunicação e a busca constante pelo equilíbrio de interesses, mediante a escolha de meios racionais e morais para se chegar à legitimação do processo democrático (HABERMAS, 1995). Todo processo democrático pressupõe uma carga de legitimação que assegure simultaneamente a autonomia privada e pública dos sujeitos, pois os direitos privados não podem ser adequadamente implementados quando os indivíduos afetados não se envolvem previamente nas discussões para esclarecer quais são os traços relevantes a serem socialmente considerados (HABERMAS, 1995).

Por isso a democratização do Estado não se confunde com a democratização da sociedade; um Estado democrático considera um mínimo consenso entre os interesses sociais e as orientações valorativas da sociedade (HABERMAS, 1995). Atribuir esses valores às instituições sociais, para democratizar toda a sociedade, vai muito além dos limites superficiais do consenso entre uma maioria (HABERMAS, 1995). É necessário associar o processo democrático e a institucionalização dos procedimentos correspondentes a ele, por meio da implementação da deliberação em todos os espaços públicos institucionalizados, além dos órgãos estruturais do estado, convertendo todas as instituições sociais em meios de integração social (HABERMAS, 1995).

Assim, para evitar que um Estado intitulado como democrático esteja inserido em uma sociedade em que as instituições políticas e jurídicas não sejam lideradas democraticamente é necessário que a integração e a solidariedade social se desenvolvam nos diversos espaços públicos, com adoção de procedimentos democráticos (HABERMAS, 1995). Por isso, a democracia se efetiva com a democratização das instituições da sociedade civil, que por sua vez, só é possível com uma maior distribuição do poder, legitimando o direito de participação dos cidadãos na tomada de decisões, dando assim efetividade aos direitos e liberdades individuais dos cidadãos (BOBBIO, 1986).

A comunicação entre o poder de decisão e os discursos do sistema político é imprescindível para traduzir as demandas sociais e racionalizar a vontade geral,

dirigindo o uso do poder decisório para produzir as garantias e obrigações vinculativas através das leis, havendo, portanto, uma relação conceitual intrínseca entre o império da lei e a democracia (HABERMAS, 1995).

Mas como um regime constitucional caracterizado pelo pluralismo de ideias pode, apesar de suas divergências, alcançar a estabilidade e a unidade social na tomada de decisões com o reconhecimento público de uma concepção política razoável de justiça? Além do consenso moral proposto por Rawls (1997), a busca pela democracia pressupõe uma primeira exigência: que as decisões nos arranjos políticos que não são passíveis de chegar a um consenso sejam tomadas por instituições que estejam efetivamente sujeitas a opinião pública, instituições empenhadas em democratizar a si mesmas e nas condições sociais e legais de sua produção.

Nesse sentido, a razão pública consiste em permitir que os princípios de justiça possam ser justificados perante todos os cidadãos e aplicados corretamente, estabelecendo-se uma relação necessária entre justiça e democracia, através de um padrão de deliberação que subsiste enquanto critério autônomo para julgar a legitimidade das decisões tomadas (RAWLS, 2000). Por isso, no cerne da legitimidade das decisões está a força da argumentação e do discurso, justificando as escolhas estatais por meio de argumentos racionais, com um processo deliberativo sujeito à opinião pública e aberto à participação efetiva. Para Canotilho (2003):

A deliberação pressupõe uma concepção dialógica da política e a consideração desta como um processo racional de discussão dos problemas e alternativas, de forma a obterem-se soluções justas, boas, ou, pelo menos, razoáveis, de ordenação da vida comunitária. A política serve para deliberar sobre a ordenação comunitária e não apenas para fornecer aberturas processuais à prossecução de interesses privados ou à otimização de preferências subjetivas. (CANOTILHO, 2003, p. 1364).

A democracia deliberativa, como denominada por Alexy (2005), parte do pressuposto de que os representantes e as instituições públicas devem fundamentar suas decisões em argumentos plausíveis, visando o convencimento racional para a tomada de decisão como forma de preservar a realização dos direitos fundamentais.

Os conceitos de democracia deliberativa e democracia discursiva são utilizados pela doutrina para se referir ao processo democrático com ampliação de direitos e procedimentos que permitam o fluxo comunicacional entre a esfera pública

e os indivíduos para a tomada de decisão. Mas Dryzek (2009) esclarece que a deliberação pode ser meramente um processo de decisão pessoal, em que o indivíduo pondera as coisas em sua mente, não necessariamente um processo social coletivo, com argumentos pacíficos e fundamentados, pois pode não haver discussão no processo deliberativo. Já um processo discursivo, ao contrário, é necessariamente social e intersubjetivo, pautado na comunicação contenciosa, atribuindo ao termo 'discurso' a conotação central do sentido dado à ideia de deliberação. Portanto, mesmo adotando o termo 'democracia deliberativa', não é possível ignorar a presença do discurso, pois o processo deliberativo deve permitir os decisores mudarem seus julgamentos, preferências e pontos de vista durante o curso de suas interações que envolvem uma persuasão racional, ao invés de coerção, manipulação ou engano (DRYZEK, 2009).

Para Dryzek (2009) a política é a reconciliação de interesses subordinada a um conjunto de regras. O temor de que indivíduos que se interessam possam transformar o poder público em vantagem privada, requer, então, a previsão de um conjunto de direitos para proteger os indivíduos contra o governo e uns contra os outros. Esses direitos vêm com as obrigações correspondentes de respeitar os direitos dos outros e deveres para com o governo que asseguram os direitos (DRYZEK, 2009).

Por isso a inclusão de grupos tradicionalmente excluídos no processo de deliberação pode auxiliar na resolução da tensão existente entre os grupos majoritários e minoritários quando prevê regras de inclusão efetiva. A inclusão efetiva na tomada de decisão do Estado só é possível quando há uma preocupação na definição de quais serão os grupos participantes, e quando as capacidades discursivas da sociedade civil não são esgotadas pela entrada de determinados grupos (DRYZEK, 2009). Para que processo deliberativo tenha legitimidade democrática, é necessário que todos aqueles indivíduos sujeitos a uma decisão tenham capacidade de participar de deliberações autênticas (DRYZEK, 2009). Isso implica em um compromisso com a ampliação do acesso livre, igual e autêntico ao debate, que deve se estender aos indivíduos, interesses e grupos tradicionalmente excluídos da tomada de decisões. Sob essa ótica, a democracia pode ser mais substancial e efetiva por meio de maiores esforços para incluir uma variedade de grupos desfavorecidos, para os quais a promessa formal de igualdade democrática tem mascarado a contínua exclusão ou opressão (DRYZEK, 2009).



Pateman (1992) propõe a expansão dos procedimentos participativos além da esfera estatal, como por exemplo nas organizações privadas industriais, vinculando a educação política através de um modelo transformador da sociedade, enfatizando a democratização da vida cotidiana e das relações de produção (PATEMAN, 1992). Nesse sentido, a participação não seria um substituto da representação política, pelo contrário, entre suas funções estaria o aprimoramento das instituições representativas, que privilegiem laços de solidariedade entre os cidadãos, buscando equilibrar a subordinação dos vínculos de representação política para a ampliação das oportunidades de participação (MIGUEL, 2017).

Para Miguel (2017) a capacidade de supervisão permanente dos representados sobre os representantes passa a ser mais significativo, dando cada vez maior importância à participação política (MIGUEL, 2017). Por isso, a representação não pode ser uma relação vertical de poder, mas sim uma relação horizontal em que os representados são chamados a definir suas preferências através de construções coletivas, reconhecendo a necessidade de ampliar a capacidade de interlocução entre representantes e representados (MIGUEL, 2017). A representação traz o risco de se tornar um mecanismo que introduz desigualdades sociais, criando outra forma de desigualdade: entre quem tem e quem não tem acesso às arenas de exercício de poder (MIGUEL, 2017).

Nesse contexto, os mecanismos de autorização de representantes e *accountability* (ou prestação de contas) são essenciais para que uma relação de representação possa ser minimamente democrática (MIGUEL, 2017). A presença da *accountability* permite encontrar respostas aos desafios da legitimidade nas novas modalidades de representação política, pois depende de um processo mais complexo, não somente de um ato inicial de consentimento, uma vez que o efetivo controle por parte dos eventuais beneficiários pressupõe reconhecimento e confere legitimidade aos representantes (LAVALLE e VERA, 2011).

As esferas contemporâneas de interlocução entre Estado e sociedade civil, como a criação dos conselhos, resgatam a *accountability*, dentre outros valores, como vias de democratização dos espaços (MIGUEL, 2017). Não se trata, portanto, do retorno à democracia direta, mas sim de um entendimento sofisticado sobre a participação nos espaços da vida cotidiana, visando a qualificação política popular e qualidade da representação (MIGUEL, 2017). Os espaços abertos à participação popular são formas de empoderamento dos cidadãos, para dar a eles o entendimento

da lógica da política, capacidade para intervir de maneira consciente, qualificando-os para um melhor diálogo com seus representantes (MIGUEL, 2017). Por isso, não há oposição entre a participação e a representação, ou a tentativa de abolição dos mecanismos de representação, mas sim a busca pelo aprimoramento de sua qualidade, que depende da participação efetiva (MIGUEL, 2017).

Por isso, no campo de análise das políticas públicas, a deliberação é vista como uma forma de interação importante para saber como estruturar os problemas e as possibilidades de resolvê-los (FISCHER, 2003). Assim, se torna imprescindível avaliar as configurações institucionais nas quais se dão as interações entre os atores sociais e políticos envolvidos em na tomada de decisões públicas (FARIA, SILVA e LINS, 2012).

### 3 BENS DEMOCRÁTICOS

As teorias da democracia abordadas no capítulo anterior consagram diversos valores como a igualdade de oportunidades, a atribuição da soberania popular sobre as decisões, a mobilização social dos cidadãos para a satisfação das demandas coletivas, o controle social sobre a tomada de decisão e a participação para a promoção de um diálogo plural em busca da proteção de interesses coletivos e individuais.

Por isso a teoria democrática contemporânea dá ênfase ao aumento da participação por meio da incorporação de inovações democráticas que aprofundam o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões política (SMITH, 2009). Assim ela pode ser compreendida como uma estratégia para reengajar uma cidadania desiludida e desencantada (SMITH, 2009).

As abstenções eleitorais, os baixos níveis de confiança nos políticos e nas instituições públicas, a falta de espaços para organizações voltadas para a mobilização social são apenas três dentre as inúmeras evidências decorrentes da crescente desilusão pública com as instituições representativas nas sociedades industriais democráticas contemporâneas, que acarretam a verticalidade do poder e o distanciamento dos cidadãos daqueles que tomam as decisões (SMITH, 2009).

As expectativas democráticas do público priorizam reformas que vão além das formas tradicionais de democracia representativa. Partidos mais fortes, eleições mais justas e sistemas eleitorais mais representativos podem melhorar o processo democrático, mas não atendem às expectativas de que o processo democrático se expanda para oferecer novas oportunidades para a contribuição e o controle efetivo dos cidadãos (SMITH, 2009).

Nesse contexto global emergiram, em diversos países, novas formas institucionalizadas de envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas, nomeadas por Graham Smith (2009) como inovações democráticas. Essas instituições inovadoras buscam, em princípio, redesenhar a divisão tradicional do trabalho político dentro dos sistemas representativos, fornecendo aos cidadãos mais influência no processo de tomada de decisão política. Em seus estudos, o referido autor investiga a maneira pela qual diferentes instituições reformulam a natureza da relação entre cidadãos e autoridades políticas e as implicações e consequências para a política

democrática, com fulcro nos diferentes fluxos teóricos sobre democracia participativa, deliberativa, direta, representativa e cosmopolita (SMITH, 2009).

Para Smith (2009) as contribuições das diferentes abordagens da democracia estão canalizadas principalmente pela forma com que os grupos sociais excluídos do processo democrático são inclusos na tomada de decisões, sendo o juízo de legitimidade pautada na presença de diferentes vozes (SMITH, 2009). Por isso o autor enfatiza a necessidade das instituições envolverem diretamente os cidadãos comuns e representantes de grupos organizados (SMITH, 2009).

Diante desse cenário Smith (2009) propõe uma forma de análise da contribuição das instituições democráticas inovadoras na promoção da participação política do cidadão com base em quatro qualidades democráticas, nomeadas pelo autor como “bens democráticos”, quais sejam: a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência (SMITH, 2009).

Pela qualidade da inclusão, busca-se identificar o efetivo engajamento dos cidadãos, ou seja, se as instituições que se propõe a serem democráticas dão efetivos incentivos para a participação de diferentes grupos sociais, identificando quem tem o direito de participar e quem é efetivamente considerado cidadão (SMITH, 2009). Em uma primeira impressão, as instituições poderiam ser aparentemente mais inclusivas se fossem simplesmente abertas à participação de todos. Porém, as taxas de participação encontradas nas instituições abertas à autoseleção ou à representação autoinstituída podem simplesmente replicar as desigualdades existente na representação política e não incluir de fato os grupos segregados (MIGUEL, 2017; SMITH, 2009). Portanto, não basta que a instituição esteja simplesmente aberta à participação, é necessário que, além da presença dos cidadãos, ela dê oportunidades de participarem ativamente dos processos decisórios, e, principalmente, que suas ideias sejam levadas em consideração.

Em razão disso, Smith (2009) subdivide a qualidade da inclusão em duas dimensões, a saber: a presença e a voz. A presença é determinada pela existência de efetivos incentivos que motivam o engajamento e a participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais (SMITH, 2009). Por esse critério atenta-se na maneira pela qual a instituição possibilita e atrai os participantes. Porém, a mera preocupação com o mecanismo de seleção dos envolvidos não acarreta necessariamente a efetiva igualdade de voz na decisão. A voz dos participantes é a segunda dimensão da inclusão. A voz dos participantes, segunda dimensão da inclusão, é representada

pelas facilidades proporcionadas para que todas as pessoas sejam ouvidas em igualdade, respeitando as suas opiniões e capacidade de incentivar as ideias e preocupações dos grupos minoritários (SMITH, 2009). Assim, para avaliar o grau de inclusão é necessário analisar a maneira pela qual as instituições incentivam as diferentes contribuições e oferecem apoio para que todos os cidadãos tenham o mesmo direito de afetar no resultado (SMITH, 2009).

O segundo bem democrático é o controle popular. Ele é compreendido pela noção que os cidadãos possuem sobre os elementos significativos da decisão e efetiva influência deles sobre a mesma (SMITH, 2009). Para conceder aos cidadãos um controle efetivo sobre os elementos da decisão é essencial que as organizações, também designadas como instituições democráticas, renunciem a algum poder de decisão, porém, isso é menos provável de acontecer quando a participação cidadã desafia as estruturas de poder já existentes (MATTIJSEN et al., 2015). O critério do controle popular, portanto, avalia até que ponto a influência e o controle dos cidadãos é maior na deliberação, em comparação com outras situações que são decididas exclusivamente por atores políticos (MATTIJSEN et al., 2015). A participação dos cidadãos em questões que possuem pouca relevância ou sobre assuntos que eles não influenciam diretamente na seleção das questões que serão deliberadas, também sinalizam o não cumprimento satisfatório do controle popular (SMITH, 2009).

O terceiro bem democrático é o julgamento ponderado, que implica na análise da capacidade reflexiva dos participantes com base em diferentes perspectivas e experiências, na compreensão de aspectos técnicos da questão e na consideração empática das diferentes perspectivas de outros cidadãos (SMITH, 2009). Segundo o referido autor, o julgamento ponderado tem como objetivo encontrar elementos que proporcionem o conhecimento dos inúmeros aspectos complexos vinculados às decisões, além das preferências individuais. Por isso:

Se o papel dos cidadãos no processo de tomada de decisão política for reforçado, esperamos que os seus julgamentos se baseiem não em preferências cruas - em interesses privados estreitos e conhecimentos e preconceitos pré-existent - mas sim numa avaliação informada e reflexiva do assunto em questão (SMITH, 2009, p. 24, tradução nossa).

Para Hannah Arendt (1968) a avaliação informada resulta no julgamento, que não existe sem o pensar. Conjuga-se o particular com o geral, o mundo interno com

o externo, tornando-se uma capacidade política que a autora nomeia de “mentalidade alargada”, que diz respeito à capacidade de se colocar imaginativamente na posição de outros, distanciando-nos das circunstâncias particulares que limitam e inibem o exercício do julgamento (ARENDR, 1994). Por isso, para Arendt (1968) é necessário libertar-se das condições privadas individuais, considerando as perspectivas de outros, associando a possibilidade de comunicar os pareceres dos demais, buscando uma gama maior de possibilidades, permitindo o surgimento de algo novo (ARENDR, 1994).

O quarto e último bem democrático analisado é a transparência, a qual, em primeiro momento, é buscada na publicidade interna dos atos dos próprios participantes. A transparência se pauta no conhecimento das regras que regulamentam a estrutura interna da instituição e nas condições estabelecidas para sua participação (SMITH, 2009). No entanto, para que o envolvimento dos cidadãos tenha um efeito significativo sobre as decisões, exige-se que os participantes tenham um claro entendimento sobre as condições em que estão participando e que saibam em que medida o resultado da deliberação afeta nas demandas postas em discussão (SMITH, 2009).

Externamente, a transparência está relacionada às informações disponibilizadas aos cidadãos em geral, como a publicidade das reuniões, dos atos das decisões e das prestações de contas (SMITH, 2009). Os mecanismos de *accountability*, são essenciais para que uma relação de representação possa ser minimamente democrática, aprimorando a confiança dos envolvidos na participação (MIGUEL, 2017).

A capacidade dos cidadãos escrutinarem as atividades das instituições é fundamental para construir confiança no sistema democrático, para que o público julgue as instituições e seus resultados como legítimos e confiáveis (WARREN, 1999). A confiança nas instituições é resultado das informações que os indivíduos recebem dela, se essas instituições são estruturadas de modo que todos possam ter acesso para discutir suas normas constitutivas, tendem a ser mais confiáveis e transparentes do que quando não replicam de forma consistente essas normas (WARREN, 1999).

Esses quatro bens são fundamentais para qualquer explicação teórica da qualidade democrática das instituições, mas não se pode ignorar que as diferentes abordagens da teoria democrática podem considerar esses bens de maneiras diferentes. Por exemplo, enquanto as teorias da democracia direta tendem a dar uma

ênfase à inclusão e ao controle popular, as teorias da democracia deliberativa privilegiam uma combinação diferente de inclusão, julgamento ponderado e transparência (SMITH, 2009).

Partindo das teorias democráticas apresentadas no capítulo anterior e dos quatro bens democráticos da inclusão, do controle popular, do julgamento ponderado e da transparência, é possível investigar até que ponto diferentes projetos podem expressar as expectativas dos teóricos, a fim de julgar a qualidade democrática e a viabilidade das inovações (SMITH, 2009). Por isso as quatro variáveis e seus desmembramentos representam os diferentes aspectos priorizados na promoção da democracia que, somente se cumpridas satisfatoriamente, possibilitariam a articulação das diferentes visões e critérios e, portanto, uma efetividade da democracia (SMITH, 2009).

Além dos quatro bens democráticos acima descritos, Smith (2009) aborda em seu quadro analítico mais dois bens, complementando a análise para a institucionalização efetiva da participação democrática nas inovações, quais sejam: a eficiência e a transferibilidade. O primeiro refere-se aos custos que a participação pode representar tanto para os cidadãos quanto para as autoridades públicas, e o segundo visa avaliar se os projetos podem operar em diferentes contextos políticos, entendidos em relação à escala, ao sistema político ou ao tipo de questão (SMITH, 2009; DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Porém, o presente trabalho tem como objetivo analisar a democracia nos textos normativos das normas jurídicas que regulamentam os conselhos municipais com base nos quatro primeiros bens descritos, e não como os conselhos se institucionalizam na prática. As leis e decretos que criam e regulamentam os conselhos municipais são a base da implementação das instituições. Portanto, se já na criação essas normas não cumprirem satisfatoriamente os quatro primeiros bens democráticos, a qualidade democrática delas estará comprometida. Dessa forma, a eficiência e a transferência não compõem o quadro analítico do presente estudo, pois a pretensão aqui não é realizar a análise de como os conselhos se institucionalizam na prática, mas sim, analisar a qualidade democrática da regulamentação, ou seja, das normas jurídicas que dispõem sobre a criação dos conselhos.

Três ressalvas realizadas por Smith (2009) precisam ser mencionadas antes de passar para uma breve discussão sobre aplicação das teorias já abordadas ao turismo. Em primeiro lugar, os quatro bens específicos não são uma lista definitiva dos

bens associados às instituições democráticas, mas sim, uma seleção particular de componentes significativos para qualquer compreensão razoável do que esperamos minimamente das instituições democráticas em geral (SMITH, 2009). Em segundo lugar, é improvável que qualquer projeto institucional realize plenamente todos esses bens (SMITH, 2009). E, finalmente, as leis e regulamentação analisadas podem realizar esses bens de maneiras diferentes e com diferentes disposições (SMITH, 2009).



#### **4 TURISMO, DIREITO E DEMOCRACIA: UM ENFOQUE NOS CONSELHOS**

A atividade turística se destaca na economia brasileira pela geração de receitas, ocupações, empregos e inserção produtiva no setor (TAKASAGO et al, 2010). O turismo pode promover a conveniência do lazer, da educação das viagens e derrubar as barreiras artificiais que a ignorância e o isolamento estabeleceram (BURNS e NOVELLI, 2007). Assim, o turismo promove a circulação de divisas pelos setores que o compõem, mas acarreta implicações ambientais, socioeconômicas e políticas nos locais onde se encontram os fluxos regionais e transnacionais de turistas (BURNS e NOVELLI, 2007).

O fenômeno turístico é uma mistura poderosa de fenômenos culturais, econômicos e políticos, possui múltiplos efeitos, e não pode ser reduzido à ideia simplista relacionada aos espaços ocupados apenas por turistas insípidos e por populações locais agradáveis: o turismo é um ato político (BURNS e NOVELLI, 2007).

As interações de pessoas em movimento, o espaço geográfico, o tempo e as sociedades receptoras permeiam os debates sobre o desenvolvimento do turismo, seus efeitos e o planejamento. Portanto, esses aspectos são claramente enquadrados no campo de análise das políticas públicas e têm como base a democracia. Dadas essas perspectivas díspares, é bastante conveniente investigar como o turismo e a democracia podem estar relacionados e como a atividade pode influenciar na implementação de instituições democráticas.

Os estudos relacionados ao turismo normalmente enfatizam abordagens geográficas ou econômicas, e negligenciam a qualidade das instituições políticas (ANTONAKAKIS, et al., 2016). A análise da qualidade institucional influencia na relação de crescimento, pois os países que possuem instituições públicas mais democráticas tendem a crescer com mais qualidade, espalhando os recursos econômicos e bens públicos em uma relação bidirecional (ANTONAKAKIS, et al., 2016). É necessário investigar a relação entre as políticas públicas e o crescimento do turismo, utilizando um espectro mais amplo de qualidades institucionais e liberdades civis (ANTONAKAKIS, et al., 2016).

Segundo Beni (2001), as políticas públicas de turismo são a espinha dorsal do planejamento, dos projetos e programas, da preservação, da conservação, da utilização e da resignificação dos patrimônios natural e cultural, das estratégias e dos investimentos para o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região. Uma

política pública de turismo abarca um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e ações deliberadas, com o objetivo de alcançar uma finalidade geral e dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística (CRUZ, 2000).

Por um considerável período de tempo, o planejamento do turismo seguiu o paradigma de dominação linear e racional da elite (LIN e SIMMONS, 2017). O turismo é uma atividade desfrutada e controlada principalmente pelas elites, e cada vez mais divorciada do controle dos mais afetados (RICHTER, 2007). Isso exacerba as tensões culturais, desgasta heranças culturais, destrói o meio ambiente e perturba a vida (RICHTER, 2007).

Contudo, diante dos conflitos o Estado é cobrado para realizar o papel de mediador no desenvolvimento, a fim de revigorar o interesse público envolvido na atividade turística (DREDGE, 2010). Assim, as políticas de turismo têm focado na devolução de controle e planejamento aos diretamente impactados, consolidando aspectos fundamentais, como o uso sustentável dos recursos e a criação de espaços democráticos (MACHADO, 2015; RICHTER, 2007). Por isso, as sessões seguintes abordam um histórico sucinto sobre o processo de formulação de políticas públicas em turismo no Brasil realçando a relação com a participação e o direito.

Sob a ótica da participação, desde a década de 1930 até 1980, o processo de formulação de políticas públicas de turismo no Brasil esteve concentrado majoritariamente nas mãos dos agentes estatais e organismos públicos, e quase que integralmente conduzido pela esfera federal (ARAÚJO, 2013). A representatividade dos governos estaduais e municipais, bem como da sociedade civil na coordenação das políticas públicas nesse período foi quase inexistente (ARAÚJO, 2013). A falta de articulação entre os órgãos oficiais vinculados ao turismo e a ausência de instrumentos normativos conexos enfraquecia o planejamento do setor (ARAÚJO, 2013).

Pautado na descentralização, no final do século XX emergiu uma nova configuração do Estado brasileiro, que surgiu como um caminho a ser seguido a fim de redemocratizar a vida política, consagrando o princípio federativo e evidenciando a necessidade de reduzir a autonomia dos atores governamentais federais na produção de políticas públicas (CARNEIRO E BRASIL, 2010; ARAÚJO, 2013). Essa descentralização das decisões conferiu maior grau de autonomia política e administrativa aos entes federados, relacionada com a distribuição de poder e do território (OLIVEIRA, ZOUAIN e BARBOSA, 2015).

Esse movimento político social emergiu no Brasil na década de 80 foi fortemente inspirado pelas mobilizações populares e sindicais ocorridas especialmente na Europa (ARAÚJO, 2014; OLIVEIRA, ZOUAIN e BARBOSA, 2015). A redação da atual Constituição brasileira, mesmo que não colocada em prática plenamente, segue as tendências de países com uma longa tradição democrática, e aprovou o princípio da democracia semidireta por meio do qual o sistema representativo é complementado por instituições de participação direta (VITALE, 2004). Assim, buscou construir novas formas de organizar e administrar o Estado de maneira que a participação da sociedade fosse capaz de superar o modelo centralizado, desigual e autoritário presente até então (ARAÚJO, 2014; OLIVEIRA, ZOUAIN e BARBOSA, 2015).

Elaborada após o término do regime militar, o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reflete anseios da sociedade por um governo democrático e com atuação mais efetiva na área social (CARNEIRO e BRASIL, 2010). A Constituição incentivou o desenvolvimento de uma nova cultura de cidadania, consagrando o princípio de participação da sociedade civil (AVRITZER, 2009). Assim, a Carta Magna procurou corrigir as distorções sociais, introduzindo o princípio participativo no texto constitucional, ao lado de diretrizes de democracia representativa, a fim de favorecer a incorporação de vários segmentos sociais no processo decisório (ARAÚJO, 2013). Dentre esses mecanismos de participação nas políticas públicas fortalecidos a partir das Constituição de 1988 estão os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas e as consultas públicas.

No que tange ao turismo, o artigo 180 da referida Lei Magna prevê expressamente a responsabilidade da promoção e do fomento da atividade turística como fator de desenvolvimento social e econômico, cujo planejamento incumbe não apenas ao Governo Federal, mas também aos estados-membros e municípios. Segundo Araújo (2013, p.12) “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”. Esses atores passaram a compartilhar da responsabilidade sobre a concepção e gestão da atividade (ARAÚJO, 2013).

No turismo, a disseminação de instituições participativas abriu espaços para a mudança na dinâmica de interação entre órgãos governamentais, agentes de mercado e outros atores sociais, apesar das tradições eminentemente autoritárias

subsistirem (ARAÚJO, 2014). Essa descentralização do processo decisório e participação social deu origem ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994) e ao Programa de Regionalização do Turismo – PRT (2004). Vale salientar que a gestão pública da atividade turística de forma autônoma é muito recente, visto que o próprio Ministério do Turismo foi criado apenas em 2003 (ARAÚJO, 2013).

Em 1994 foi criado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT que adotou o modelo de turismo sustentável, divulgado pela OMT, e propôs a conciliação da atividade com a qualidade do ambiente do qual depende tanto da comunidade como do turista (ENDRES, 2002). O PNMT tinha como principais objetivos dotar os municípios brasileiros com potencial para promover o desenvolvimento da atividade turística e descentralizar as ações de planejamento, incentivando a transferência de responsabilidade no planejamento da atividade turística às instituições participativas, estreitando os laços entre a população local e o planejamento (ENDRES, 2002). A descentralização do poder do Estado na atividade turística foi concebida como uma estratégia para ampliar seu desempenho. Esse cenário incentivou diretamente os municípios a instituírem Conselhos Municipais de Turismo e se organizarem de forma integrada para formar o sistema de gestão do turismo brasileiro (ARAÚJO, 2013).

Após o PNMT, a partir do governo Lula, surgiu o Programa de Regionalização do Turismo, que propunha o desenvolvimento da atividade turística com foco no planejamento coordenado e participativo, mas com o foco em regiões turísticas. De qualquer forma os municípios mantiveram um papel preponderante na medida em que compõem as instâncias de governança regional (em muitos casos conjuntamente com os empresários) que fazem o a interlocução com os governos estadual e federal.

Como parte do Programa de Regionalização do Turismo, a Portaria MTur nº 192, de 27 de dezembro de 2018, ao definir os critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro definiu que um município deverá, dentre outros critérios “comprovar a existência de Conselho Municipal de Turismo ativo, mediante a apresentação da legislação que o institui, da ata de posse da atual diretoria e das atas das duas últimas reuniões realizadas” (BRASIL, 2018).

Portanto, da esfera federal aos municípios foram instituídos os Conselhos de Políticas Públicas, que segundo Gomes (2018, p.41) são “espaços colegiados

instituídos por uma norma jurídica, tendo em sua composição a sociedade civil, e voltados para a tomada de decisão relacionada às políticas públicas”.

A inovação histórica dessas instituições consistiu na aposta da intensificação e na institucionalização do diálogo entre o governo e a sociedade como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005). Nas diversas áreas de políticas públicas, inclusive no turismo, a institucionalização desses conselhos estimulou um "rearranjo" das forças políticas, facilitando a entrada de novos atores nas arenas de tomada de decisão (ARAÚJO, 2014).

Assim, esses locais foram criados com poder de agenda e de colocar questões de interesse público em pauta, considerando também o grau de organização da sociedade civil e dos interesses representados, sua disposição de participar, a densidade e qualidade das representações, bem como avaliar a legitimidade e o alcance da representação (DINIZ, 2001). Apesar de muitas dessas instituições não terem obtido êxito em mobilizar e incluir todos os atores impactados pela atividade turística, é inegável o efeito de trazer à sociedade o direito de participar. Essa organização do turismo, como expõem Trentin e Fratucci (2011), incutiu novas posturas aos agentes públicos e privados do turismo brasileiro, na medida em que os levou a pensar o turismo como um setor estratégico que exige discussão, inclusão, participação e gestão profissional.

Segundo Araújo (2013), relativamente ao papel democratizante dos conselhos, essas instituições se distinguem dos movimentos emergentes da sociedade civil, pois sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada, e sua existência baseia-se na ação conjunta dos integrantes com o aparato estatal, visando a formulação e implementação de políticas.

Avritzer (2008) salienta que, ao longo do século 20, o Brasil evoluiu de um país de baixa propensão à participação nos assuntos públicos, principalmente por cidadãos de baixa renda, para se tornar no início do século 21, um dos países com o maior número de práticas associativas. E por isso, após trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, essas arenas foram disseminadas em números significativos, e continuam se fazendo presentes mesmo em campos onde não há obrigação constitucional de se estabelecerem.

Gomes (2018, p.42) esclarece que:

Os conselhos de turismo têm na sua história o surgimento no período da ditadura – com o Conselho Nacional de Turismo sendo originalmente criado com o Decreto-Lei nº 55/1966 (BRASIL, 1966) – e são caracterizados pela interação reiterada entre organizações empresariais e setor público. Todavia, é notório que após a Constituição Federal de 1988 os conselhos são espaços associados à democracia. Por isso é importante que o aspecto democrático seja inerente aos conselhos de turismo dos diferentes entes federativos.

Segundo Faria e Ribeiro (2010) os conselhos de turismo são identificados em aproximadamente um quinto dos municípios. Porém, apesar dos avanços na propagação das instituições participativas, é necessário salientar que algumas dessas arenas só existem no papel. Outras, mesmo em operação, foram desvirtuadas pelo uso das elites ou desenvolvidas por estruturas estatais com pouco comprometimento com os processos de democratização, gozando, portanto, de autonomia reduzida (ARAÚJO, 2014). A falta de cultura associativa no país acarreta a dificuldade de inclusão de determinados segmentos nas diversas esferas de poder, especialmente daqueles que já foram historicamente excluídos (VITALE, 2004). Por isso, é importante compreender em que medida as arenas participativas têm contribuído efetivamente para construir políticas públicas mais pluralistas e democráticas no âmbito do turismo (ARAÚJO, 2014).

As experiências de comunicação entre os agentes nesses espaços de mediação entre o público e o privado constituem-se plenamente quando se projetam numa experiência relacional, envolvendo o cidadão nos espaços como condição *sine qua non* para haver a cooperação e complementariedade na organização pública (MACHADO, 2015). A “comunicação” é proposta por Machado (2015) como o discurso, referindo-se às relações de informação entre turista, comunidade e órgãos públicos, para tutelar e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos (MACHADO, 2015).

Os atores engajados no debate público só podem fazer bons julgamentos quando estão engajados na comunicação, ou seja, nas práticas discursivas (DREDGE, 2010). Esta prática comunicativa fornece a base para o desenvolvimento pessoal e deliberativo na tomada de decisão pública (DREDGE, 2010). Nesse sentido, Gomes (2018) expõe que nos conselhos de turismo é importante observar o grau de publicidade dos seus atos, a existência de secretaria executiva e do fundo com

recursos bem como as características das reuniões (calendário, frequência, duração, formato e conteúdo tratado).

Apesar desse relevante fundamento democrático do turismo, suas políticas comumente são associadas ao livre comércio, à globalização, à desregulamentação e à crescente privatização (RICHTER, 2007). Todavia, esse enfoque neoliberal das políticas não deriva de uma noção de interesse público, e menos ainda de democracia (RICHTER, 2007). É importante observar, como ressaltado por Gomes (2018), que as empresas predominam nos conselhos e nas políticas públicas de turismo, agindo junto com o setor público em áreas como informação turística, organização de eventos, promoção do destino, elaboração de projetos para captação de recursos e negociação com agentes externos. Não por acaso as pesquisas sobre políticas públicas de turismo tendem a explorar também a formulação de políticas em rede e governança, dedicando pouca atenção para a promoção efetiva do interesse público e à regulamentação das instituições e estas promovem efetivamente a inclusão e representação da comunidade local (DREDGE, 2010).

Em detrimento da abordagem participativa, na qual se reconhecem todos os interesses em jogo e prioriza-se o discurso e a colaboração nas tomadas de decisões, as interpretações econômicas, neoliberais e de interesses específicos tendem a dominar os discursos sobre o desenvolvimento do turismo (DREDGE, 2010). Essas perspectivas não são mutuamente excludentes, mas de tempos em tempos adentram ou saem do foco da formulação das políticas públicas (DREDGE, 2010). E a estrutura estatal de avaliação desse interesse e da tomada de decisões deve ter uma abordagem clara sobre os interesses coletivos, reconhecendo as diversidades e avaliando os diferentes cenários, através de um processo claro, com base em critérios previamente definidos, com uma forma de avaliação transparente, que facilite a participação e a aprendizagem da comunidade (DREDGE, 2010).

Para que a descentralização seja exitosa faz-se necessário combater as desigualdades regionais, desenvolver estruturas administrativas nos governos locais, promover a inclusão sociopolítica e socioeconômica, integrar as esferas de governo por meio de instrumentos de cooperação, coordenação estratégica do governo central e apoio técnico-financeiro para melhorar seu aparato administrativo e de prestação de contas (ABRUCIO, 2006).

As políticas públicas de turismo não necessariamente têm que ser promovidas e implementadas exclusivamente por atores públicos ou privados, mas é essencial

envolver diferentes atores sociais, relacionando os diferentes setores nesse processo, a fim de apontar as falhas do planejamento público e do mercado para a proteção de interesses coletivos, buscando, assim, maior eficiência (VELASCO, 2016). Portanto, as políticas públicas de turismo devem ser democráticas. Assim, a participação é vista como uma estratégia de desenvolvimento do turismo descentralizado, baseada em necessidades e decisões dos cidadãos, que visam garantir que as pessoas ou seus representantes tenham poder sobre o direcionamento e a conservação dos recursos (OLIVEIRA, ZOUAIN e BARBOSA, 2015).

Além desses aspectos, a descentralização também deve estar acompanhada de uma política nacional que envolva agentes de todos os níveis de governo, com mobilização de entidades governamentais e não-governamentais. Deve valorizar as diversidades regionais e as variáveis socioeconômicas e culturais endógenas com abordagens locais para resolver problemas, além de desenvolver um ambiente que estimule a inovação e "meios inovadores" para a demanda local, e de construir políticas setoriais nacionais considerando a diversidade e a desigualdade regionais (ARAÚJO, 2006).

Nesse sentido, a participação nos processos de tomada de decisão é considerada vital. Porém, nem todos os grupos têm oportunidades iguais de participar do planejamento e, mesmo se as portas para a participação estiverem abertas, muitas vezes, é difícil influenciar o setor por meio de processos limitados à consulta dos participantes (PADDISON e WALMSLEY, 2018). Por isso as inovações democráticas possuem suma importância para ajudar a sustentar o envolvimento popular nos municípios e, assim, dar legitimidade às decisões políticas (LUNDELL, KARJALAINEN e CHRISTENSEN, 2016).

No campo do turismo, a participação nas políticas públicas se institucionalizou pelos conselhos. Ao longo dos anos assistiu-se à ampliação da capilaridade territorial desses organismos, que vinham contribuindo para estimular a inserção de diversos atores sociais, bem como a diversificação dos envolvidos que participam desses órgãos (ARAÚJO, 2014). Apesar das tradições autoritárias e das outras barreiras existentes, a disseminação dessas instituições participativas abriu espaço para infinitas possibilidades de mudança na dinâmica de interação entre órgãos governamentais, agentes de mercado e outros atores sociais (ARAÚJO, 2014).

Embora a participação encontrada nas instituições seja reconhecida como um método colaborativo efetivo para envolver os cidadãos, ou pelo menos a maioria das



partes interessadas relevantes na gestão de destinos, há uma dificuldade na acomodação da variedade de interesses encontrados no turismo (PADDISON e WALMSLEY, 2018). Alguns interessados terão maior capital financeiro e social, o que pode servir como influência para contrariar os interesses da comunidade em geral (PADDISON e WALMSLEY, 2018).

As estruturas estabelecidas devem ser bem apropriadas à inclusão, e os mecanismos de representação precisam estar previamente estabelecidos (PADDISON e WALMSLEY, 2018). Embora em muitos casos haja o engajamento de uma variedade de partes, a efetiva tomada de decisões é centralizada ou envolve apenas alguns poucos agentes privados. Portanto, a participação no turismo precisa ser pensada partindo da análise de quem está envolvido e de quem está excluído do processo de tomada de decisão.

A democracia como método de organização do turismo deve incentivar a transparência, permitindo a participação, a liberdade de expressão e opinião, não sendo possível alienar o cidadão da sociedade (MACHADO, 2015). Num contexto democrático, a interpretação das leis, das convenções e dos contratos devem se voltar para o exercício da prestação de serviços públicos em conformidade com a justiça social e a necessidade dos cidadãos (MACHADO, 2015).

Embora os repertórios discursivos desempenhem um papel crucial na formulação de políticas, o debate em torno do turismo local e os objetivos da política de desenvolvimento ocorrem, muitas vezes, sem a presença de uma arena que permita a deliberação e a inclusão (FAZITO, SCOTT e RUSSELL, 2016). E geralmente, as práticas discursivas no planejamento público do turismo giram em torno de episódios específicos e controversos, nos quais os atores não têm oportunidade de participar de discussões mais amplas sobre o futuro da atividade e do local onde ela se desenvolve (FAZITO, SCOTT e RUSSELL, 2016).

Por isso, é importante compreender em que medida as arenas participativas têm contribuído efetivamente para construir um processo de políticas públicas mais pluralista e democrático, integrando ao debate das políticas públicas uma variedade de atores, representantes da diversidade de interesses existentes no âmbito do turismo (ARAÚJO, 2014).

Por essa razão, no campo de análise das políticas públicas, a deliberação é vista como uma forma de interação importante para saber como estruturar os problemas e as possibilidades de resolvê-los (FISCHER, 2003). Deste modo, torna-

se imprescindível avaliar as configurações institucionais nas quais se dão as interações entre os atores sociais e políticos envolvidos na tomada das decisões públicas (FARIA, SILVA e LINS, 2012). Sob essa perspectiva, vale investir mais na compreensão do lugar que a participação nos conselhos ocupa na estratégia dos atores da sociedade civil como forma de encaminhamento de suas demandas (TATAGIBA, 2005).

A promoção da atividade turística de forma democrática, sustentável e justa pressupõe a consideração das visões de todos os segmentos, setores e atores, que serão diretamente ou indiretamente afetados. A participação social na discussão e no planejamento da agenda pública do setor é fundamental para a promoção desses valores. As abordagens sobre participação no turismo evidenciam o contexto de criação de instituições participativas, mas também ressaltam a carência de efetividade pela falta de interesse político e econômico em manter esses espaços ativos. Ao compreender o modo como esses espaços participativos foram instituídos, podemos avaliar se a participação proposta busca efetivamente a realização dos ideais de qualidade democrática e justiça social na promoção do turismo, ou se apenas reproduz os padrões de dominação de determinado setor.

Dessa forma, a organização democrática no turismo é precedida pela disposição dos envolvidos na tomada de decisão e prestação de serviços turísticos, incentivando a interação entre o turista, os cidadãos e o Estado. Isso só será possível no plano local se os envolvidos no planejamento, tomada de decisão e prestação de serviços turísticos estiverem atentos à regulação e incentivarem a qualidade do planejamento e a qualificação na prestação de serviços (MACHADO, 2015).

Pautando a análise do turismo na democracia, é pelo direito que os Estados podem equilibrar a liberdade do turista com a promoção da responsabilidade ambiental, social e cultural conciliada aos interesses das populações dos destinos (MACHADO, 2015). Mas é no âmbito local que as crises de governabilidade se manifestam, pois os cidadãos fazem das leis, instituições e práticas algo muito diferente do que havia sido planejado por quem as criou, sendo necessário se chegar a composições amigáveis, através do discurso, para se viver a democracia (MACHADO, 2015).

Nesse contexto, o direito e a democracia são instituições que visam a transparência e a imparcialidade na deliberação pública (MACHADO, 2015). A lei deve ser vista não como simples um mecanismo regulador dentro do qual a viagem e o

turismo ocorrem. Na verdade, ela é um texto de mensagens poderosas sobre como o turismo deve ser entendido. De acordo com Simpson e Simpson (2007) ela pode ser utilizada como meio de dirimir dilemas éticos, corrigir erros, capacitar os menos favorecidos e invocar noções como do próprio interesse público, definindo com precisão no conjunto de valores sociais que devem ser respeitados para determinar o que é socialmente justo.

As leis já existentes que em tese deveriam garantir um turismo ético, na realidade, exercem o papel de uma cortina de fumaça que oculta padrões de exploração (SIMPSON e SIMPSON, 2007). Nesse sentido, o papel da lei não tem sido de “consertar” a má prática no turismo, mas sim de possibilitar que as práticas desiguais exploradoras continuem sendo realizadas, mas com amparo legal (SIMPSON e SIMPSON, 2007). Portanto, a lei contém e reflete as contradições contidas na sociedade e no turismo, enquanto no plano teórico do discurso afirma produzir uma solução legal apropriada para a realidade, que na prática esconde essas diferenças, disfarçando as desigualdades de poder (SIMPSON e SIMPSON, 2007).

Por isso, no capítulo seguinte será apresentada a metodologia aplicada à presente pesquisa, que visa analisar as normas jurídicas que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo. Para tanto adotou-se como base nos bens democráticos propostos por Smith (2009), reiterando a importância da democratização nas normas jurídicas de turismo, que demanda o desenvolvimento de um ambiente participativo com a presença equilibrada de representantes do setor público, do setor privado e da sociedade civil.

## 5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa interdisciplinar entre turismo e direito vem sendo desenvolvida com timidez pelo meio acadêmico, o mesmo ocorre com os trabalhos sobre instituições democráticas no âmbito do turismo. O uso de outras disciplinas na pesquisa sóciojurídica amplia o discurso, auxilia na investigação e tem sido amplamente reconhecido como a estrutura teórica e conceitual que orienta as novas abordagens (MCCONVILLE e CHUI, 2007). E é nesse contexto interdisciplinar entre o campo de estudos do turismo, direito e políticas públicas que foi desenvolvida a presente pesquisa.

As pesquisas interdisciplinares com abordagens das ciências sociais podem transformar a maneira como as leis são estudadas e compreendidas, oferecendo mais resultados e fornecendo maiores subsídios para promover reformas políticas e legais a fim de alcançar a melhoria efetiva das condições sociais (MCCONVILLE e CHUI, 2007). Além desse fundamento, a presente pesquisa se pauta no entendimento de que as abordagens da democracia canalizam os estudos para a superação da exclusão de grupos sociais no processo de tomada de decisões políticas, com a necessidade de envolverem diretamente os cidadãos nas instituições (SMITH, 2009).

Os estudos jurídicos dedicam menos atenção à metodologia, e normalmente realizam abordagens teóricas e doutrinárias (DOBINSON e JOHNS, 2007). Porém, os questionamentos teóricos apenas são respondidos pelas pesquisas jurídicas qualitativas empíricas, que se baseiam na observação do mundo, ou seja, dos fatos (DOBINSON e JOHNS, 2007). Esses fatos podem ser passados ou contemporâneos, com base na legislação ou na jurisprudência, resultados de entrevistas ou de pesquisa em arquivos (DOBINSON e JOHNS, 2007).

A abordagem qualitativa aplicada ao presente estudo visa explorar o conteúdo democrático das leis que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo. As leis e decretos são consideradas documentos escritos, que constituem fontes de pesquisa que representam a atividade humana, favorecendo a observação dos conceitos, dos conhecimentos, dos comportamentos, das mentalidades e das práticas (CELLARD, 2008).

## 5.1 COLETA DE DADOS

Para o recorte da amostragem utilizada na presente pesquisa, foram selecionadas 2 (duas) capitais de cada região do país com maior número de empregos no setor de alojamento, segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2016), totalizando 10 (dez) cidades, quais sejam: São Paulo (SP), Salvador (BA), Natal (RN), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), Goiânia (GO), Manaus (AM) e Belém (PA).

Foram coletadas as normas jurídicas que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo, dentre os quais decretos, leis ordinárias, leis complementares e regimentos internos dos Conselhos de Turismo das 10 (dez) capitais selecionadas. Para tanto foram utilizadas as plataformas LeisMunicipais.com.br, LexML, bem como dos sítios eletrônicos das respectivas prefeituras. Os dois primeiros sítios eletrônicos citados tratam de plataformas especializadas em informações jurídicas e legislativas, reunindo leis e decretos disponibilizados pelos poderes legislativos e executivo de todo território nacional (LEIS MUNICIPAIS, 2018; LEXML, 2018).

Na coleta de dados considerou-se que, se não há disponibilização das respectivas normas nas plataformas citadas, o município não cumpre de imediato o bem democrático da transparência externa, sendo, portanto, excluído da presente pesquisa. Essa situação ocorreu, por exemplo, com a cidade do Rio de Janeiro, que apesar de ser a capital com maior número de empregos no setor de alojamento, foi excluída da análise por não disponibilizar suas leis municipais nos portais consultados, nem no sítio eletrônico da prefeitura da cidade, possuindo um sistema burocrático para o acesso às informações legislativas sobre o município.

Assim, a análise inicia-se com as normas que criam e regulamentam o Conselho de Turismo da cidade de Curitiba (PR) por ser a cidade onde se desenvolveu a presente pesquisa e com a qual a pesquisadora possui maior familiaridade com a análise das normas jurídicas de turismo. Em seguida ocorreu a análise das normas que regulamentam o Conselho de Porto Alegre (RS), segunda capital selecionada que representa a região Sul do país. Segue com a regulamentação do Conselho de Turismo da cidade de São Paulo (SP), seguida de Belo Horizonte (MG), ambas representando a região Sudeste.

Então foram analisadas as normas dos conselhos municipais de turismo de Salvador (BA) e Natal (RN), capitais que representam a região Nordeste. Na região

Centro-oeste foram selecionadas para análise as normas que regulamentam o Conselho de Turismo do Distrito Federal e de Goiânia (GO). Por fim, foram analisadas, na região Norte, a regulamentação dos Conselhos de Manaus (AM) e Belém (PA).

O método aplicado para a análise proposta será explicado no tópico seguinte.

## 5.2 ANÁLISE DOS DADOS

O conteúdo das leis que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo foi analisado com base na análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) considerando frequência, direção, intensidade e conjunto com os critérios democráticos estabelecidos por Smith (2009).

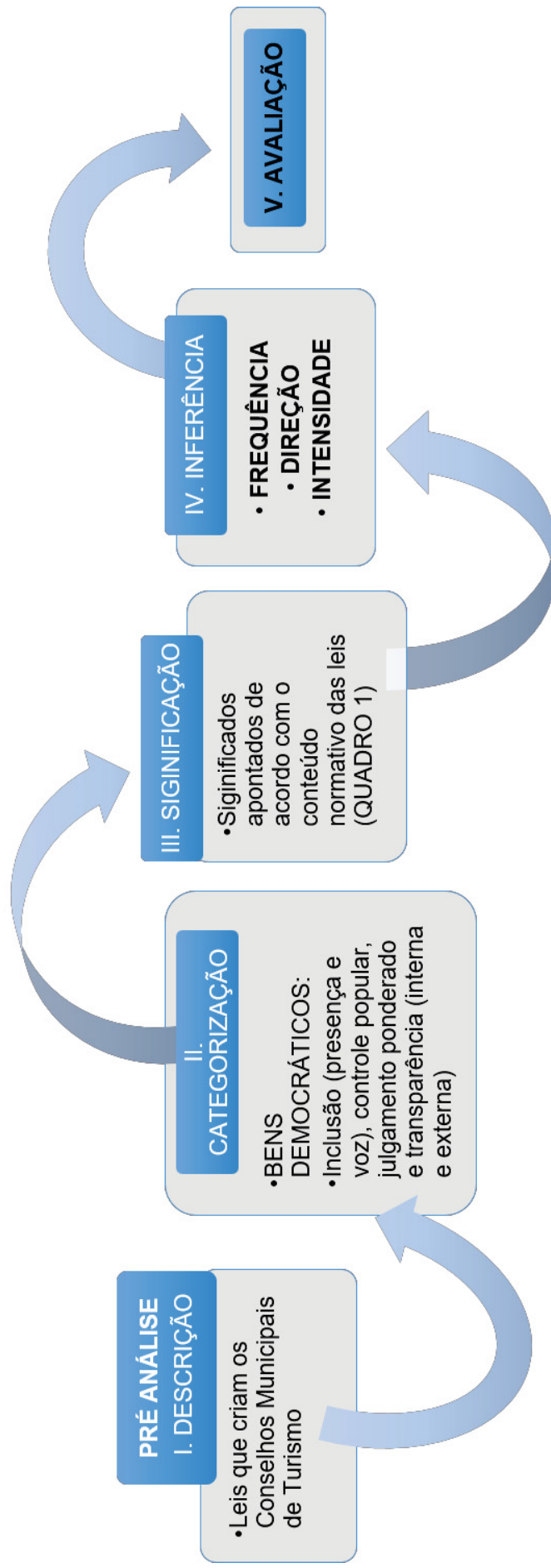
A análise de conteúdo é definida por Bardin (1977, p. 42) como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

O interesse na análise não reside na mera descrição dos conteúdos, mas sim no que estes conteúdos podem ensinar relativamente a outros assuntos em razão da inferência com os indicadores escolhidos (BARDIN, 1977). A análise de conteúdo operacionaliza-se, em primeiro momento, por uma pré-análise ou descrição, seguida da categorização e significação, até chegar no processo de inferência e avaliação dos resultados.

Assim, o método da análise de conteúdo que será aplicado à presente pesquisa e foi simplificado na Figura 1.

FIGURA 1- ETAPAS DA COLETA E DA ANÁLISE DE DADOS



FONTE: A autora (2018) com base em Bardin (1997)

A pré-análise foi realizada com a escolha dos documentos submetidos à análise, considerando as hipóteses ou questões de pesquisa e os objetivos. Na presente investigação a pré-análise foi consubstanciada na identificação das leis que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo nos municípios, conforme os critérios já mencionados.

Após a pré-análise, foi realizada a categorização que iniciou com a enumeração das categorias do texto. Para tanto, os bens democráticos propostos por Smith (2009) foram adotados como categorias: inclusão, subdividida em presença e voz, controle popular, julgamento ponderado e transparência interna e externa.

Para alcançar a interpretação dos resultados buscados, foi necessário atribuir significado às categorias delineadas (BARDIN, 1977). Os significados foram apontados a partir de partes específicas das normas jurídicas que se coadunam com os bens democráticos de Smith (2009), conforme descritos no Quadro 1.

QUADRO 1 - CATEGORIZAÇÃO E SIGNIFICAÇÃO DOS BENS DEMOCRÁTICOS DE SMITH (2009), APLICADOS ÀS NORMAS JURÍDICAS QUE CRIAM E REGULAMENTAM OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICA DE TURISMO

<b>BEM DEMOCRÁTICO</b>	<b>SIGNIFICADO POR SMITH (2009)</b>	<b>SIGNIFICAÇÃO</b>
<b>Inclusão</b>	I. <u>Presença</u> : incentivos que motivam o engajamento e a participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais.	<b>Composição</b> dos membros, representando <b>diferentes grupos sociais</b>
	II. <u>Voz e expressão</u> : facilidades para que todas as pessoas sejam ouvidas e respeito às preocupações de grupos minoritários.	Competência do conselho associadas a <b>voz ativa (deliberação)</b>
<b>Controle Popular</b>	Cidadãos possuindo efetivo conhecimento e controle sobre elementos significativos da tomada de decisão e sobre as decisões tomadas.	<b>Competência</b> dos membros voltada à tomada de <b>decisões sobre questões relevantes</b>
<b>Julgamento Ponderado</b>	Capacidade reflexiva de análise com base em diferentes perspectivas e experiências com compreensão dos aspectos técnicos.	Presença de <b>comissões técnicas + presença de representantes de IES + chamamento de externos</b>



<b>Transparência</b>	I. <u>Interna</u> : conhecimento dos participantes sobre as regras da participação e do funcionamento da instituição.	Previsão normativa para elaboração do <b>Regimento Interno</b> + presença de <b>Secretaria Executiva</b> + <b>elaboração de atas</b>
	II. <u>Externa</u> : informações disponibilizadas aos cidadãos em geral – Princípio da Publicidade.	Previsão para <b>publicação das atas</b> das reuniões, atos, decisões + <b>prestação de contas</b> + presença de <b>Secretaria Executiva</b>

FONTE: A autora (2018) com base em Smith (2009)

Como exposto no Quadro 1, o bem democrático da inclusão está subdividido em dois aspectos: o da presença e o da voz. Pela presença compreende-se a existência de efetivos incentivos para a participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais (SMITH, 2009). Aplicado às leis que criam e regulamentam os conselhos de turismo, o cumprimento satisfatório ou não dessa categoria pode ser identificado nos artigos da lei que dispõem sobre a composição dos membros da instituição. Se esta composição for diversificada, ou seja, se os membros com poder de decisão representarem diferentes grupos sociais, com mecanismos de seleção dos envolvidos visando refletir a diversidade presente na sociedade, tal categoria é cumprida satisfatoriamente.

A voz é definida por Smith (2009) pela facilidade encontrada pelos cidadãos para que sua opinião seja ouvida e principalmente, levada em consideração na tomada de decisões (SMITH, 2009). O significado desta categoria, aplicado às leis analisadas, consubstancia-se nos artigos que tratam das competências do conselho, que denotem voz ativa, voltada à deliberação e à influência direta na tomada de decisão do poder executivo.

O controle popular como categoria de análise está adstrito ao controle que os cidadãos possuem sobre os elementos significativos da tomada de decisão. Esse significado atribuído às leis está vinculado às previsões que dispõem acerca da competência deliberativa e fiscalizatória do conselho, conferindo aos membros atribuições para tomarem decisões significativas ao planejamento da atividade e

disposições legais que estabeleçam que os discursos desses membros sejam levados em consideração na tomada de decisões relevantes.

O julgamento ponderado é entendido como a capacidade reflexiva de análise com base em diferentes perspectivas e experiências dos cidadãos, com a compreensão dos aspectos técnicos (SMITH, 2009). Tal significado, quando atribuído às leis, reflete-se na necessidade de prever comissões técnicas, explicações de esclarecimentos de especialistas da área e/ou presença de representantes de instituições de ensino superior como membros do conselho.

A transparência, por sua vez, é subdividida em interna e externa. A interna, diz respeito às regras que regulamentam a estrutura interna da instituição e o conhecimento dos participantes sobre as condições em que participam (SMITH, 2009). Nos conselhos, a transparência interna se materializa pelo conhecimento dos regimentos internos, pela presença de uma Secretaria Executiva que organize as suas atividades e pela previsão da necessidade de elaboração de atas das reuniões. E no âmbito externo, a transparência se refere às informações transmitidas aos cidadãos em geral (SMITH, 2009), e pode ser identificada pela presença de uma Secretaria Executiva e também pela previsão legal para a divulgação das decisões tomadas e investimentos realizados, das atas de reuniões ou mecanismos de prestação de contas.

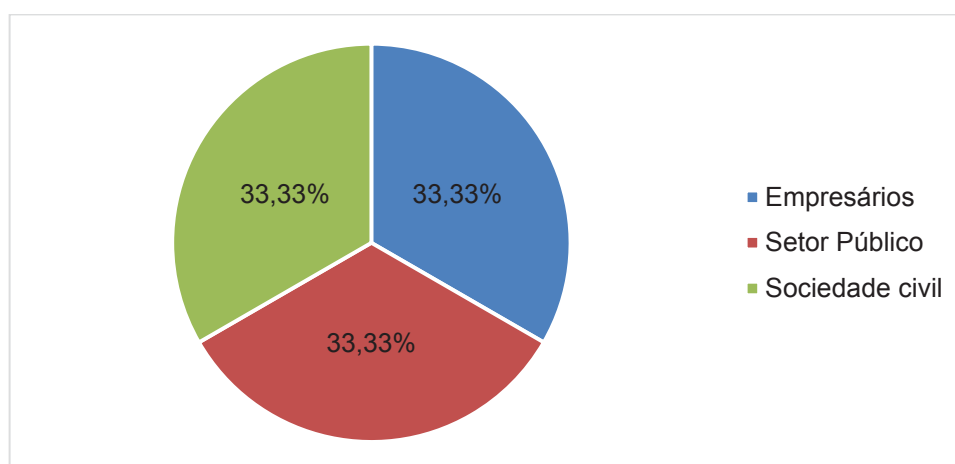
Finalmente chega-se à fase da inferência, ou seja, a sistematização do conteúdo das mensagens, com o contributo de índices passíveis ou não de quantificação, que tem por finalidade efetuar deduções lógicas e justificadas (BARDIN, 1977). Segundo o referido autor, na fase da inferência a análise de conteúdo analisa a frequência, a direção e a intensidade na discussão dos resultados. Por isso nessa pesquisa a etapa da inferência foi cumprida avaliando a relação dos textos normativos com as categorias propostas, ou seja, os bens democráticos. Para cada um dos bens democráticos foram adotados métodos específicos para avaliar a frequência, a direção e a intensidade, conforme exposto a seguir.

No que tange a presença, sua frequência foi analisada com base no artigo que dispõe sobre a composição do conselho, mensurada quantificando o número de organizações que compõem o conselho. Já a direção da presença foi avaliada identificando entre os três principais setores (empresários, setor público e sociedade civil) aquele que predomina no conselho. Essa avaliação foi realizada com base no percentual correspondente a cada setor. Havendo os três setores, se o setor com

maior representatividade for igual ou menor que 50% (cinquenta por cento), apresentará uma direção favorável à presença. Mas se a representatividade deste setor for superior a 50%, será desfavorável à presença. Será considerado desfavorável à presença também se houver omissão de algum setor.

Desse modo, foi classificado como ideal em termos de presença e, portanto, democrático, o conselho que apresentou os três setores em sua composição distribuídos de forma equitativa, como ilustra o Gráfico 1.

GRÁFICO 1 - PORCENTAGENS DE REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS – IDEAL DEMOCRÁTICO



FONTE: A autora (2018)

Como demonstrado no Gráfico 1, o ideal democrático de presença é o percentual de 33,33% dos membros para cada setor. A partir desse princípio foi calculada a intensidade. Normas jurídicas que indicam uma composição com o grupo mais representativo entre 33,3% até 42% indicam uma intensidade elevada em favor da democracia nos conselhos. Já índices do principal grupo acima de 42% e abaixo de 50% sinalizam uma intensidade modesta da presença em favor da democracia. Valores desse grupo que sejam maiores que 50% e menores que 60% evidenciam uma moderada adversidade à democracia ao passo que resultados acima de 60% indicam alta oposição da presença à democracia nos conselhos. Tais bases de análise estão resumidas no Quadro 2.

QUADRO 2 - BASE PARA ANÁLISE DAS PORCENTAGENS DA PRESENÇA DOS SETORES

<b>PRESENÇA DO PRINCIPAL GRUPO</b>	
<b>ELEVADA:</b> .....	<b>34% a 42% - A FAVOR DA DEMOCRACIA</b>
<b>MODESTA:</b> .....	<b>42% a 50% - A FAVOR DA DEMOCRACIA</b>
<b>MODERADA ADVERSIDADE:</b> .....	<b>&gt; 50% a 60%</b>
<b>OPOSIÇÃO:</b> .....	<b>&gt; 60% ou falta de um setor</b>

FONTE: A autora (2018)

No que tange à voz, sua frequência foi contabilizada pela quantidade de normas ou incisos que dispõe sobre atribuições incumbidas ao conselho. Para isso foram identificados quais são os verbos que estão expressos no texto normativo que descrevem atribuições ao conselho, e quantas vezes cada um aparece.

Para a avaliação da direção, os verbos transcritos foram classificados entre voz passiva ou voz ativa de acordo com o significado das atribuições previstas nos artigos que as estabelecem. O quadro a seguir é composto pela porcentagem que cada categoria representa, calculada pela soma dos verbos que representam cada tipo de voz (ativa e passiva), dividida pelo número total de verbos, conforme exemplificado no Quadro 3.

QUADRO 3 - EXEMPLO DE ANÁLISE DA DIREÇÃO DA VOZ

VERBOS	Número de vezes que aparecem	DIREÇÃO	PORCENTAGEM
Opinar	X	<b>VOZ PASSIVA</b>	X% FÓRMULA = (soma dos verbos classificados como voz passiva/total de verbos) * 100
emitir parecer	X		
Apoiar	X		
Solicitar	X		
Zelar	X		
Divulgar	X		
Coordenar	X	<b>VOZ ATIVA</b>	X% FÓRMULA = (soma dos verbos classificados como voz ativa/total de verbos) * 100
Organizar	X		
Eleger	X		
Fiscalizar	X		
Planejar	X		
Propor	X		
Aprovar	X		
<b>TOTAL</b>	<b>X</b>		

FONTE: A autora (2018)

O Quadro 3 será utilizado como base para a elaboração do gráfico, conforme exemplo elaborado no Gráfico 2 que informará a intensidade da voz.

GRÁFICO 2 - EXEMPLO DE ANÁLISE DA INTENSIDADE DA VOZ



FONTE: A autora (2018)

O percentual de voz ativa e passiva será a base para avaliação da intensidade da voz no conselho. Assim, o conselho foi classificado como “tende para” determinada voz quando o percentual de sua norma jurídica atingir entre 51% e 67% de verbos. Por outro lado, ele é considerado “predominantemente” para determinada voz quando estiver entre 68% e 83%. Por fim, com intensidade “extremamente” ativa ou passiva quando ultrapassar o percentual de 83%, conforme sintetizado no Quadro 4.

## QUADRO 4 - ANÁLISE DAS PORCENTAGENS NA INTENSIDADE DA VOZ ATIVA/PASSIVA

<b>TENDE PARA.....</b>	<b>51% a 67%</b>
<b>PREDOMINANTEMENTE.....</b>	<b>68% a 83%</b>
<b>EXTREMAMENTE.....</b>	<b>&gt; 83%</b>

FONTE: A autora (2018)

Nos casos em que não houver nenhuma disposição acerca das atribuições específicas do conselho, tal norma será classificada como desfavorável à voz.

O controle popular será analisado em sua frequência com base nas competências gerais do conselho, que estão previstas no artigo que dispõe sobre a criação do conselho. Essas competências gerais serão classificadas em: deliberativa, fiscalizatória, de assessoramento e consultiva, sendo a primeira respectivamente a mais favorável e a última a mais desfavorável ao exercício do controle popular.

Para delimitar a direção do controle popular, foram analisadas as previsões normativas que dispõe sobre as competências específicas do conselho. Essas disposições foram agrupadas em duas categorias: deliberativa e/ou fiscalizatória e consultiva e/ou de assessoramento. Essa classificação foi colocada em um quadro, e a soma de cada categoria dividida pelo seu total resulta em uma porcentagem, conforme exposto no Quadro 5.

QUADRO 5 - ANÁLISE DA FREQUÊNCIA E DIREÇÃO DO CONTROLE POPULAR

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	I - propor diretrizes (...)	X% (soma das disposições que se enquadram como deliberativas/fiscalizatórias / total de atribuições) * 100
	II - propor instrumentos legais (...)	
	III - propor modificações (...)	
	V - propor programas e projetos (...)	
	VI - propor e coordenar as diretrizes (...)	
	VII - propor e planejar (...)	
	VIII - propor e divulgar (...)	
	X - propor ao Poder Público Municipal (...)	
	XIII - fiscalizar (...)	
	XIV - aprovar e organizar (...)	
	XV - propor alterações ao Regimento Interno (...)	
	XVI - eleger (...)	
	XVII - propor o ingresso (...)	
	XVIII - zelar (...)	
XIX - solicitar (...)		
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	XI - propor (...)	X% (soma das disposições que se enquadram como consultivas/assessoramento / total de atribuições) * 100
	IV - opinar (...)	
	IX - apoiar a realização (...)	
	XII - emitir pareceres (...)	

FONTE: A autora (2018)

Com base na porcentagem obtida por meio do Quadro 5, o conselho foi classificado em favorável ao controle popular, quando as competências deliberativas e/ou fiscalizatórias predominarem, ou seja, ultrapassarem 50%. E desfavorável ao controle popular, quando predominarem as competências consultivas e/ou de assessoramento.

A intensidade será analisada com base nas porcentagens apresentadas no Quadro 5, classificando as disposições em favorável ao controle popular, quando o conselho possuir entre 51% a 67% das competências com viés mais deliberativo ou fiscalizatório, muito favorável ao controle popular quando essas competências estiverem entre 68% e 83% e extremamente favorável ao controle popular quando representarem mais de 83% das competências específicas do conselho, conforme Quadro 6.

QUADRO 6 - INTENSIDADE DO CONTROLE POPULAR

<b><u>DELIBERATIVO/FISCALIZATÓRIO</u></b>	
<b>FAVORÁVEL AO CONTROLE POPULAR .....</b>	<b>51% a 67%</b>
<b>MUITO FAVORÁVEL CONTROLE POPULAR: .....</b>	<b>68% a 83%</b>
<b>EXTREMAMENTE A FAVOR DO CONTROLE POPULAR.....</b>	<b>&gt; 83%</b>
<b><u>CONSULTIVA E/OU DE ACESSORAMENTO</u></b>	
<b>DESFAVORÁVEL AO CONTROLE POPULAR.....</b>	<b>51% a 67%</b>
<b>MUITO DESFAVORÁVEL AO CONTROLE POPULAR.....</b>	<b>68% a 83%</b>
<b>EXTREMAMENTE DESFAVORÁVEL AO CONTROLE POPULAR....</b>	<b>&gt; 83%</b>

FONTE: A autora (2018)

Nos casos em que não houver nenhuma disposição acerca das competências gerais do conselho, tal norma será classificada como extremamente desfavorável ao controle popular.

O julgamento ponderado será identificado pelas previsões normativas que dispõem sobre a possibilidade de chamamento de externos para esclarecer aspectos técnicos das discussões, presença de comissões temáticas, e/ou pela presença de instituições de ensino superior como membros do conselho. A frequência desse critério foi atribuída pelas previsões normativas existentes a esse respeito.

A direção do julgamento ponderado será classificada favorável quando a norma prever a presença de Instituições de Ensino Superior como membro do conselho, e desfavorável ao julgamento ponderado quando a norma só prevê a existência de comissões temáticas, ou só a possibilidade de convite de externos, ou não haja nenhuma previsão a respeito.

A intensidade do julgamento ponderado será avaliada em uma escala de 0 a 3, na qual 0 significa muito baixo julgamento ponderado, uma vez que não há nenhuma das três possíveis previsões normativas (possibilidade de chamamento de externos, presença de comissões temáticas, e/ou pela presença de IES). Havendo uma dentre as três possibilidades de previsão normativa, a intensidade do julgamento será classificada como baixa. Havendo 2 dentre as possibilidades citadas, será considerado alto julgamento ponderando. E, por fim, havendo as 3 possibilidades previstas será considerado muito alto julgamento ponderado, por ser o melhor resultado dentre as normas analisadas, que reflete a soma de previsões normativas (presença de IES + comissões temáticas/técnicas + chamamento de externos), conforme Quadro 7.



QUADRO 7 - NÚMERO DE PREVISÕES NORMATIVAS QUE PERMITEM O JULGAMENTO PONDERADO

<p><b>0 = MUITO BAIXO</b>  <b>1 = BAIXO</b>  <b>2 = ALTO JULGAMENTO PONDERADO</b>  <b>3 = MUITO ALTO JULGAMENTO PONDERADO</b></p>
---

FONTE: A autora (2018)

A transparência dos Conselhos foi avaliada em dois momentos. Primeiramente a interna, analisada em sua frequência pela existência ou não de previsão de elaboração do regimento interno, previsão de instituição de uma secretaria executiva à disposição do conselho e elaboração de atas sobre as matérias deliberadas nas reuniões.

Sua direção será medida como favorável à transparência interna quando a norma que regulamenta o conselho apresentar duas das três disposições (regimento interno + secretaria executiva + elaboração de atas). Será considerada desfavorável à transparência interna quando a norma não prever nenhuma das disposições, ou apenas uma delas.

A intensidade será classificada como muito favorável à transparência interna, quando a norma dispor sobre a elaboração de atas, instituir uma secretaria executiva para o acompanhamento dos trabalhos do conselho e o conselho possuir competência própria de elaboração e aprovação de seu regimento interno. Será moderadamente favorável à transparência interna quando houver previsão de elaboração de atas e secretaria executiva, mas o conselho só elabora seu regimento, sem competência para a aprovação. Será considerada moderadamente desfavorável a norma que apresentar apenas uma das respectivas previsões, e muito desfavorável quando não houver nenhuma das utilizadas como critérios para a análise, conforme o Quadro 8.

QUADRO 8 - CLASSIFICAÇÃO DA INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA INTERNA

<b>MUITO FAVORÁVEL:</b> SECRETARIA EXECUTIVA + ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO R.I. + ELABORAÇÃO DE ATAS
<b>MODERADAMENTE FAVORÁVEL:</b> SECRETARIA EXECUTIVA + ELABORAÇÃO DO R.I.
<b>MODERADAMENTE DESFAVORÁVEL:</b> SECRETARIA EXECUTIVA OU ELABORA O R.I.
<b>MUITO DESFAVORÁVEL:</b> NENHUM CRITÉRIO

FONTE: A autora (2018)

A transparência externa será avaliada em sua frequência com base na existência de previsões que dispõem acerca da necessidade de prestação de contas dos recursos, publicação das atas originadas nas reuniões do conselho e também com relação à presença ou não de secretaria executiva, considerando que a atuação da secretaria executiva a disposição do conselho e da sociedade facilita o acesso a informação, presta esclarecimentos e realiza os atos necessários para tornar pública a decisão tomada.

No que tange à direção, serão consideradas favoráveis à transparência externa as normas que preveem existência de no mínimo duas das possíveis previsões, e desfavorável à transparência externa as normas que possuem apenas uma ou nenhuma das previsões apontadas como critérios da análise.

A intensidade da transparência externa será considerada muito favorável quando as normas apresentarem os três critérios, ou seja, dispõem sobre a existência da secretaria executiva, preveem a publicação de atas e exijam a prestação de contas. Terá intensidade moderadamente favorável à transparência externa as normas que preveem a existência de dois dos três critérios. Será moderadamente desfavorável à transparência os casos que só há um dos critérios, e muito desfavorável quando não possuir nenhuma das previsões definidas como critério, conforme o Quadro 9.

QUADRO 9 - INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA

<b>MUITO FAVORÁVEL:</b> PRESENÇA DOS 3 CRITÉRIOS (SECRETARIA + PUBLICAÇÃO DE ATAS + PRESTAÇÃO DE CONTAS)
<b>MODERADAMENTE FAVORÁVEL:</b> PRESENÇA DE 2 CRITÉRIOS
<b>MODERADAMENTE DESFAVORÁVEL:</b> PRESENÇA DE 1 CRITÉRIO
<b>MUITO DESFAVORÁVEL:</b> NENHUM CRITÉRIO

FONTE: A autora (2018)

A interpretação dos resultados se dá por meio da avaliação das categorias utilizadas – os bens democráticos, como critérios fundamentais para a análise da qualidade democrática das leis que criam e regulamentam as instituições, privilegiando a combinação satisfatória desses elementos para alcançar critérios mínimos de promoção da democracia nos textos normativos. Ou seja, a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência são qualidades democráticas que devem estar presentes nas leis que regulamentam os conselhos para atingir os fins das teorias da democracia.

Por isso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a democracia nas normas jurídicas que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo com base nos bens descritos. A análise aqui proposta se limita às normas jurídicas que criam e regulamentam os conselhos municipais e será iniciada no capítulo seguinte.

## **6 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NAS NORMAS JURÍDICAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO**

Este capítulo se dedica à aplicação da metodologia acima descrita para a análise das normas que criam e regulamentam os conselhos de turismo, para a identificação da frequência, direção e intensidade de cumprimento dos bens democráticos. Em seguida serão apresentadas as análises referentes às leis.

### **6.1 CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA – PR**

A análise proposta será iniciada pelas normas que criam e regulamentam o Conselho Municipal de Turismo de Curitiba – PR.

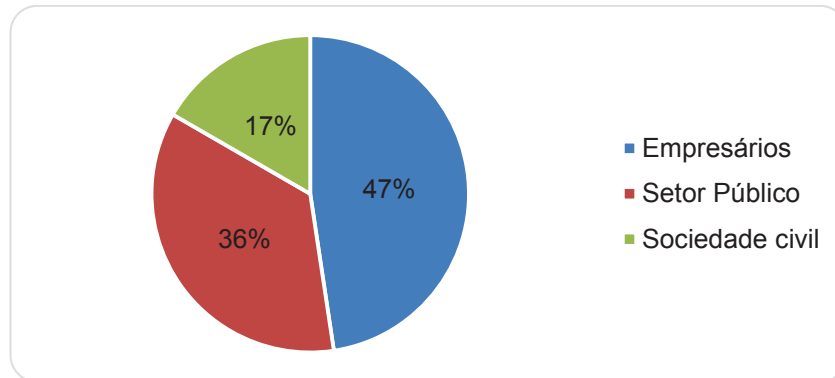
#### **6.1.1 Inclusão: presença**

Partindo da metodologia proposta, os resultados da análise demonstram que as normas jurídicas relacionadas ao Conselho Municipal de Turismo de Curitiba são favoráveis à inclusão tendo em vista a diversidade de membros. O Conselho possui 42 (quarenta e dois) membros representantes de 42 (quarenta e duas) organizações diferentes.

Salienta-se que o conselho é formado por 39 (trinta e nove) conselheiros titulares e respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, conforme previsão do artigo 4º do Decreto nº 1.597/2009. O parágrafo 3º do artigo 4º deste decreto prevê a possibilidade de constituir 3 (três) conselheiros honorários, que devem possuir notório saber, e serão indicados pelo Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO, como representantes de órgãos ligados à atividade turística da cidade de Curitiba.

O Conselho tende para a predominância do setor empresarial, conforme representados no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA



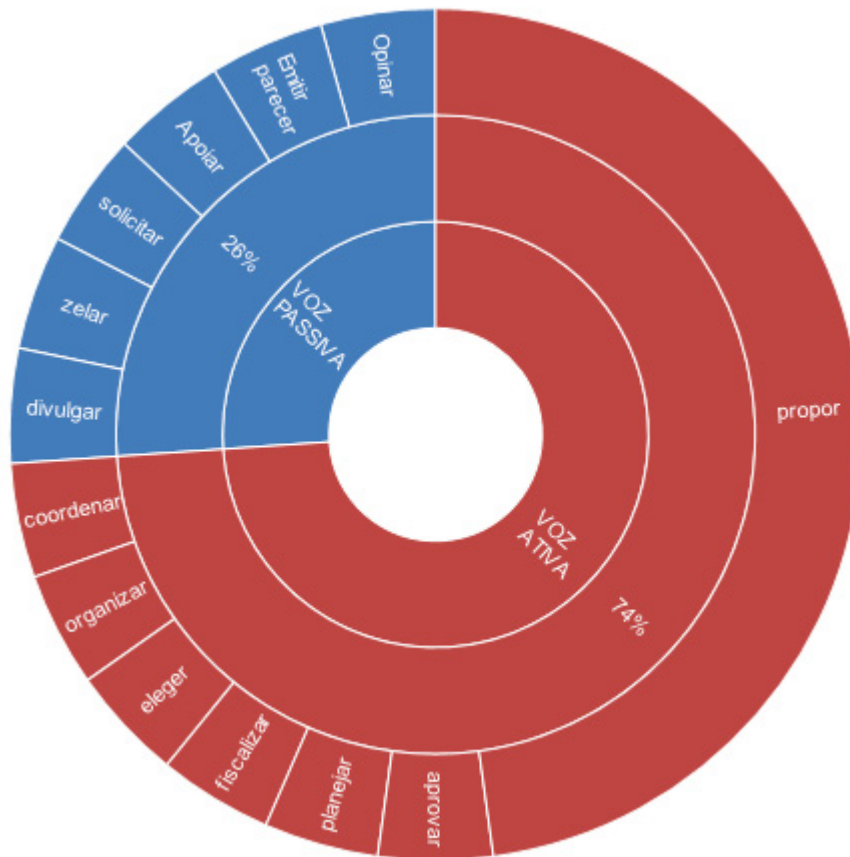
FONTE: A autora (2018)

Como demonstrado no Gráfico anterior, o Conselho de Curitiba possui 47% (quarenta e sete por cento) dos empresários como representantes. Essa característica coloca suas normas jurídicas como modestamente favoráveis à participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais.

#### 6.1.2 Inclusão: voz

Quanto à voz no Conselho Municipal de Turismo de Curitiba consubstancia-se predominantemente a ativa, pois o órgão possui 23 (vinte e três) atribuições específicas, sendo 74% (setenta e quatro por cento) enquadradas como voz ativa, de acordo com o artigo 3º do Decreto nº1.597/2009, norma que regulamenta as competências do COMTUR, e como apresentado no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA



FONTE: A autora (2018)

De acordo com o Gráfico 4, os incisos facultam ao órgão, por exemplo, a realização de proposições, deliberações e fiscalização. Tais atribuições estão majoritariamente voltadas para a pró-atividade do conselho.

### 6.1.3 Controle popular

O controle popular no Conselho Municipal de Turismo de Curitiba é identificado pela previsão normativa que dispõe sobre as competências gerais da instituição, no caso: deliberativa, consultiva e de assessoramento, conforme previsão do artigo 1º do Decreto nº 1597/2009. Vejamos:

Art. 1º Regulamenta o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, como órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento, vinculado ao Chefe do Poder Executivo, através do Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO, instituído pela Lei nº 11.835/2006.

Através da classificação das competências específicas previstas no artigo 3º do referido decreto, dentre as variáveis deliberativo/fiscalizatório e consultivo/ de assessoramento, conforme consta no Quadro 10.

QUADRO 10 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	79%	I - propor diretrizes básicas para a política municipal de turismo;
		II - propor instrumentos legais necessários ao pleno exercício de suas funções;
		III - propor modificações ou supressões de exigências administrativas ou regulamentares que dificultem as atividades de turismo;
		V - propor programas e projetos de interesse turístico visando incrementar o fluxo de turistas ao Município de Curitiba;
		VI - propor e coordenar as diretrizes para o trabalho desenvolvido e prestado pelos serviços públicos municipais e pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a integração e infraestrutura adequada à instalação e manutenção da atividade do turismo, servindo também como meio de comunicação entre eles;
		VII - propor e planejar debates sobre temas de interesse turístico;
		VIII - propor e divulgar as atividades ligadas ao turismo em suas entidades representativas e demais órgãos afins;
		X - propor ao Poder Público Municipal a celebração de convênios com órgãos, entidades e instituições de turismo, sejam elas públicas, privadas, nacionais ou internacionais, com o objetivo de proceder intercâmbios de interesse turístico;
		XIII - fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados;
		XIV - aprovar e organizar seu Regimento Interno;
		XV - propor alterações ao Regimento Interno;
		XVI - eleger entre seus membros outros cargos ou estruturas que forem consideradas como necessárias;
		XVII - propor o ingresso de outras entidades na composição do COMTUR;
		XVIII - zelar pelo cumprimento deste decreto e do Regimento Interno;
		XIX - solicitar ao Instituto Municipal de Turismo - CURITIBA TURISMO a coordenação e execução das propostas aprovadas pelo Conselho, desde que inseridas nas atribuições que forem de sua competência.
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	21%	XI - propor, ao Poder Público Municipal, planos de financiamentos ou convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas;
		IV - opinar quando solicitado, sobre projetos de lei que, de qualquer forma, se relacionem com o turismo;
		IX - apoiar a realização de congressos, seminários e convenções de relevante interesse turístico do Município de Curitiba;
		XII - emitir pareceres relativos a financiamentos de iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da atividade turística;

FONTE: A autora (2018)

O Conselho se caracteriza como muito favorável ao controle popular em função das respectivas competências desta instituição serem 79% (setenta e nove por cento) voltadas para a deliberação ou para a fiscalização na tomada de decisões.

#### 6.1.4 Julgamento ponderado

A presença de Instituições de Ensino Superior e previsão de organização dos conselheiros em comissões técnicas proporcionam um alto julgamento ponderado ao

Conselho Municipal de Turismo de Curitiba. Contudo, apesar de não haver previsão normativa para a convocação de técnicos ou externos para auxiliar em aspectos específicos da tomada de decisões, há na previsão de composição do conselho a possibilidade de constituição de 3 (três) conselheiros honorários, que devem possuir notório saber, indicados pelo Instituto Municipal.

Tais previsões estão dispostas no artigo 4º do Decreto nº 1.597/2009, e favorecem a capacidade reflexiva de análise dos conselheiros, sendo consideradas altamente favoráveis ao julgamento ponderado.

#### 6.1.5 Transparência interna

Quanto à transparência interna, o artigo 14 do Decreto nº 1597/2009 prevê a estrutura exigida para a elaboração das atas das reuniões:

Art. 14 Das reuniões do COMTUR serão lavradas as respectivas atas das quais constará:

- I - a data, local e hora de sua realização;
  - II - a relação nominal dos presentes;
  - III - a ordem do dia;
  - IV - o resumo das discussões;
  - V - o resultado das votações;
  - VI - a assinatura dos Conselheiros presentes.
- (...)

O artigo 3º do decreto prevê a competência do próprio Conselho para a organização e aprovação do Regimento Interno, conforme disposto:

Art. 3º Compete ao COMTUR:

- (...)
- XIV - aprovar e organizar seu Regimento Interno;
- XV - propor alterações ao Regimento Interno;

No mesmo decreto há uma disposição que atribui competência ao Presidente para indicar um secretário executivo ao COMTUR, conforme previsão do inciso XI, §5º do artigo 4º do Decreto nº 1597/2009.

A existência de disposições que determinam a elaboração de atas, presença da Secretaria Executiva e competência para elaborar e aprovar o Regimento Interno torna a regulamentação do Conselho de Turismo de Curitiba muito favorável à



transparência interna, cumprindo satisfatoriamente todos os critérios estabelecidos quanto a esse bem democrático.

#### 6.1.6 Transparência externa

O conteúdo necessário para a redação das atas das reuniões do Conselho Municipal de Turismo de Curitiba está previsto no artigo 14 do Decreto nº 1597/2009. Porém, o parágrafo primeiro do mesmo artigo prevê que após a redação as atas devem ser numeradas e arquivadas, não havendo exigibilidade de publicação:

§ 1º Após sua aprovação em reunião, as atas serão numeradas e arquivadas.

No entanto, o inciso IX, §5º do artigo 4º do Decreto nº 1597/2009, que prevê as atribuições do Presidente do Conselho, assim dispõe:

(...) § 5º Compete ao Presidente: (...)

IX - divulgar, por todos os meios ao seu alcance, as decisões do COMTUR;(…)

Em que pese a previsão acima acerca da divulgação pelo Presidente a respeito das decisões do COMTUR, não há previsão normativa sobre um meio oficial de divulgação a ser necessariamente utilizado, nem a previsão de exigibilidade de publicação das atas. Logo, a divulgação das decisões a serem realizadas fica ao critério de conveniência do Presidente.

Além disso, não há previsão de exigibilidade de prestação de contas. Por isso, e por cumprir tão somente o critério da presença de secretaria executiva, tal norma é moderadamente desfavorável à transparência externa.

## 6.2 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE – RS

Essa seção se dedica à aplicação da análise das normas que criam e regulamentam o Conselho Municipal de Turismo de Porto Alegre – RS.

### 6.2.1 Inclusão: presença

O Conselho Municipal de Turismo de Porto Alegre é composto por 15 (quinze) membros, sendo 4 (quatro) indicados pelo Chefe do executivo, 4 (quatro) indicados por membros de entidades comunitárias, científicas e de organizações populares de caráter comunitário e 7 (sete), por entidades ligadas diretamente ao turismo, conforme previsão do artigo 1º do Decreto nº13089/2001 e do artigo 5º da Lei Complementar nº 447/2000. Por isso foram considerados que os 4 (quatro) membros indicados pelo Chefe do executivo representam uma organização (setor público), e os demais membros representam uma organização cada, totalizando 12 (doze) organizações, presentes na composição do Conselho.

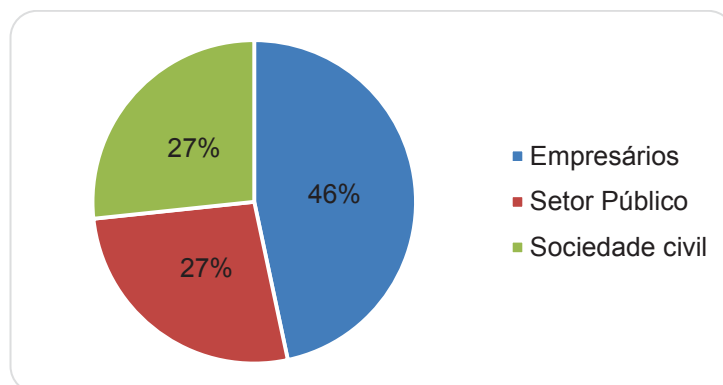
Salienta-se que do Decreto nº13089/2001 que regulamenta o Conselho de Porto Alegre prevê em seu artigo 3º que os membros do Conselho serão eleitos mediante credenciamento dos interessados, com a necessária juntada da documentação exigida.

O artigo 5º do mesmo Decreto prevê que para o credenciamento das entidades e organizações comunitárias será exigido Atestado de Pleno e Regular Funcionamento de Entidade fornecido pela Coordenação de Relações com a Comunidade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, e comprovante de sede em Porto Alegre. Para o credenciamento de entidades científicas é exigida apresentação de cópia autenticada do Estatuto da entidade científica, bem como comprovante de sede em Porto Alegre, conforme previsão do artigo 6º.

A nomeação dos membros representantes das entidades comunitárias, científicas e de organizações populares, mediante credenciamento e eleição, é um ponto forte desta regulamentação, favorável à participação democrática.

Como demonstra o Gráfico 5, 46% (quarenta e seis por cento) dos membros do conselho representam entidades empresariais ligadas diretamente ao turismo.

GRÁFICO 5 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE



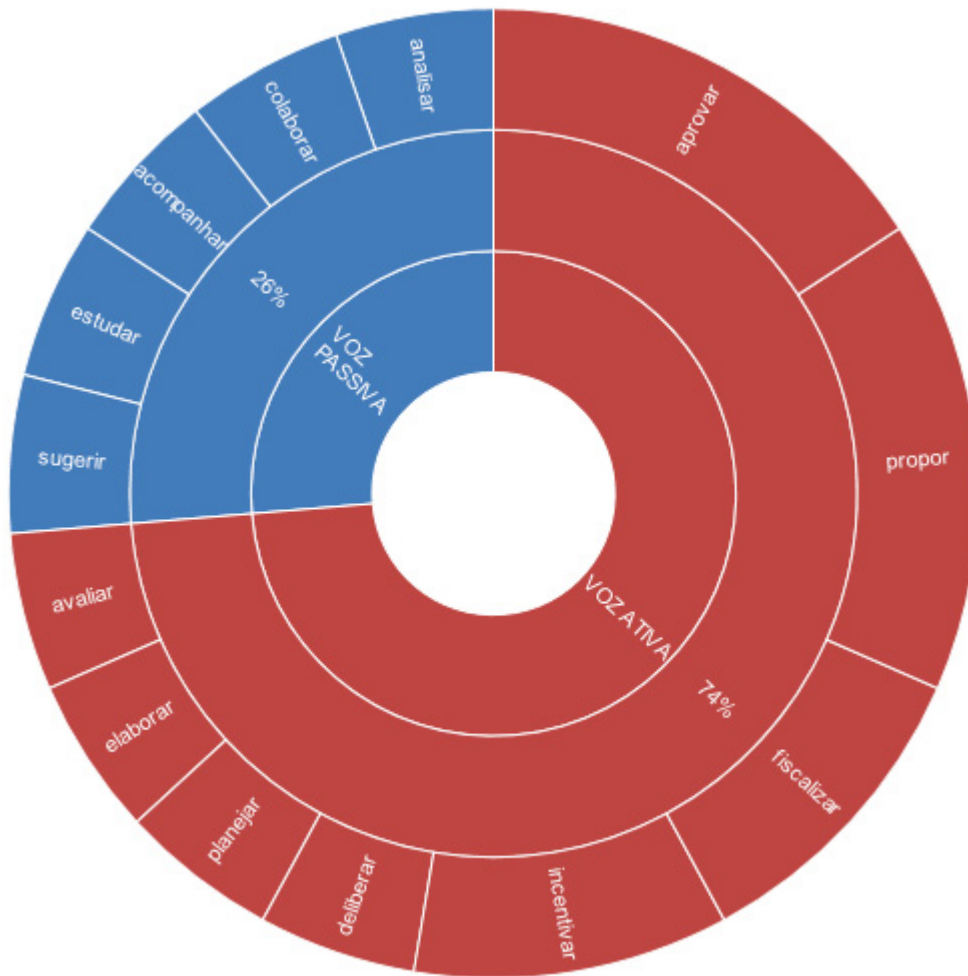
FONTE: A autora (2018)

Assim, a partir do Gráfico 5 e considerando os valores expostos no capítulo de procedimentos metodológicos, a presença nas normas do conselho de Porto Alegre é modestamente favorável à presença de diferentes grupos sociais, visto que há os três grupos, porém um deles está acima de 46% (quarenta e seis por cento).

#### 6.2.2 Inclusão: voz

No que tange à voz, o Conselho Municipal de Turismo de Porto Alegre apresenta 19 (dezenove) atribuições específicas previstas no artigo 7º da Lei Complementar nº 477/2000, sendo 74% (setenta e quatro por cento) voltadas para a pró-atividade do conselho, ou seja, classificado com intensidade de voz predominantemente ativa, conforme demonstra o Gráfico 6.

GRÁFICO 6 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE



FONTE: A autora (2018)

### 6.2.3 Controle popular

A Lei Complementar Municipal nº 447/2000 que dispõe sobre o sistema municipal de turismo de Porto Alegre prevê:

Art. 4º O Conselho Municipal de Turismo é o Órgão responsável pelas diretrizes da Política Municipal de Turismo.

A referida norma não dispõe sobre atribuições gerais do conselho, e o critério do controle popular foi identificado na previsão do artigo 2º da Lei Complementar Municipal nº 661/2010, que dispõe sobre as normas gerais dos conselhos municipais e prevê:

Art. 2º Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública e têm por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a cada setor da Administração Pública.

Ou seja, são 3 (três) as atribuições gerais dos conselhos, quais sejam, propor, fiscalizar e deliberar. As atribuições específicas previstas no artigo 7º da Lei Complementar nº 477/2000 foram classificadas em deliberativas ou fiscalizatórias, e consultivas ou de assessoramento, conforme o Quadro 11.

QUADRO 11 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PORTO ALEGRE

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	69%	planejar, com o Executivo Municipal, a Política Municipal de Turismo
		propor políticas e ações de geração, captação e alocação de recursos para o setor turístico;
		deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política de turismo no Município de Porto Alegre
		propor e fiscalizar ações e políticas públicas de desenvolvimento do turismo, sempre na preservação dos interesses do bem comum
		incentivar estudos, eventos, atividades permanentes e pesquisas na área do turismo;
		acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações do turismo desenvolvidas pelo Município de Porto Alegre;
		aprovar, semestralmente, a prestação de contas do Fundo Municipal de Fomento ao Turismo;
		elaborar e aprovar o seu Regimento;
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	31%	propor a realização de consórcios e convênios administrativos com outros Estados, Municípios, cidades co-irmãs, entre outros, visando ao desenvolvimento da política de turismo.
		analisar (...)
		colaborar na articulação das ações entre organismos públicos e privados na área do turismo;
		estudar e sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento das atividades e investimentos realizados pelo Escritório de Turismo;
		incentivar a permanente atualização do cadastro das entidades ligadas ao turismo do Município de Porto Alegre

FONTE: A autora (2018)

Conforme demonstra o quadro anterior, a norma do conselho é considerada muito favorável ao controle popular, haja vista que dentre as suas atribuições específicas, 69% (sessenta e nove por cento) se enquadram em deliberativas ou fiscalizatórias.

#### 6.2.4 Julgamento ponderado

As disposições do Decreto nº 13089/2001 preveem que os 4 (quatro) assentos eletivos para os representantes de entidades comunitárias e científicas serão ocupados mediante eleição, assegurando-se um assento para cada entidade. Essa previsão demonstra que a legislação é favorável ao julgamento ponderado pela presença de externos.

Por não haver previsão sobre a presença de IES ou de comissões temáticas, somente a possibilidade de ocupação de membros do conselho que representam entidades científicas demonstra que as previsões são favoráveis, mas apresentam baixa intensidade ao julgamento ponderado.

#### 6.2.5 Transparência interna

No que tange à transparência interna, não há previsão normativa de exigência para a elaboração de atas e para a presença de uma secretaria executiva. O artigo 7º, inciso XI da Lei Complementar nº 447/2000, dispõe que compete ao Conselho elaborar e aprovar o seu Regimento, configurando a legislação analisada como moderadamente desfavorável à transparência interna, por só cumprir com esse critério dentre os demais propostos na análise.

#### 6.2.6 Transparência externa

Como já abordado no tópico anterior, não há previsão de secretaria executiva na legislação do Conselho Municipal de Turismo de Porto Alegre. Porém, uma das atribuições específicas previstas é a aprovação semestral da prestação de contas do Fundo Municipal de Fomento ao Turismo, conforme inciso X do artigo 7º da Lei nº 447/2000.

Não há previsão sobre a existência de uma Secretaria Executiva, ou sobre a necessidade de publicação das atas das reuniões periódicas, mas tão somente da reunião que eleger as entidades candidatas à ocupação dos cargos de membro do conselho. Por haver previsão sobre mecanismos de prestação de contas, mas por não dispor sobre os demais critérios, a regulamentação deste conselho é moderadamente desfavorável à transparência externa.

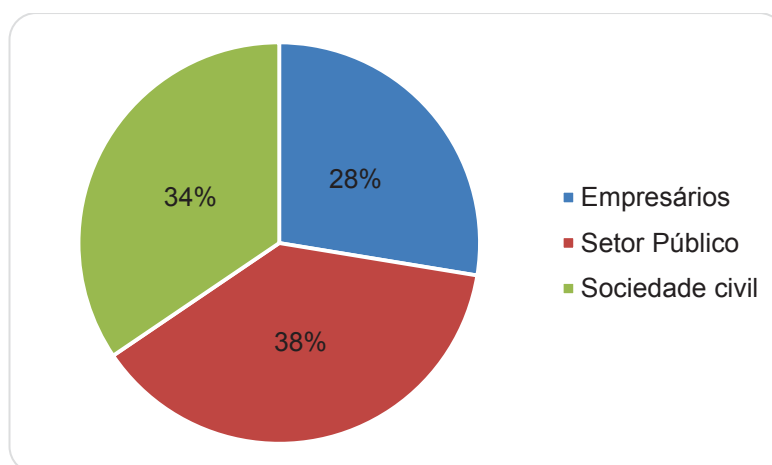
### 6.3 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE – MG

#### 6.3.1 Inclusão: presença

O COMTUR – BH é composto por 29 (vinte e nove) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 11 (onze) representantes do Poder Público e 18 (dezoito) da sociedade civil organizada, todos designados pelo Prefeito, conforme previsto no artigo 3º do Decreto nº 16.365/2016.

Assim, o conselho de turismo do município possui presença de representantes dos três setores da sociedade, como evidenciado no Gráfico 7.

GRÁFICO 7 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE



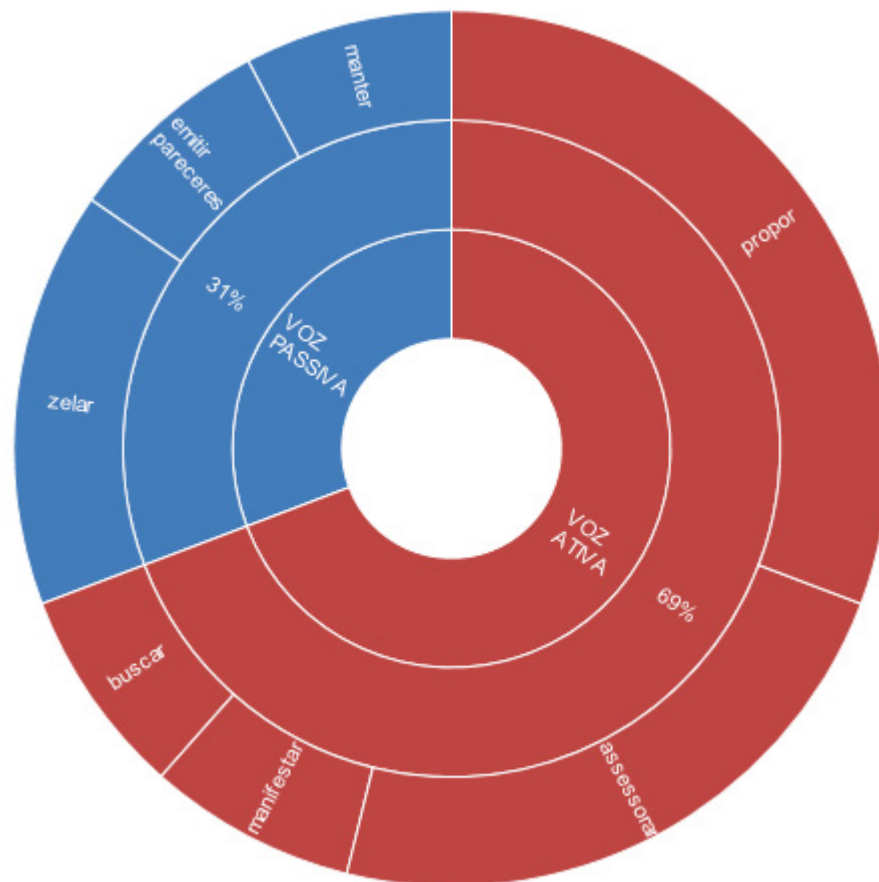
FONTE: A autora (2018)

Como ilustrado no Gráfico anterior, a presença no COMTUR – BH é altamente (elevado) favorável à participação dos distintos grupos, pois o maior representante entre os três grupos, a sociedade civil, possui 38% (trinta e oito por cento) dos membros do conselho.

### 6.3.2 Inclusão: voz

No que tange aos verbos que dispões sobre as atribuições específicas, o artigo 2º do Decreto nº 16.365/2016 que regulamenta o COMTUR prevê 13 (treze) incisos com atribuições diferentes, totalizando 7 (sete) verbos, sendo que alguns se repetem, conforme demonstra o Gráfico 8.

GRÁFICO 8 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE



FONTE: A autora (2018)

De acordo com o Gráfico 8, entre as atribuições, 69% (sessenta e nove por cento) são enquadradas como voz ativa e 31% (trinta e um por cento) dizem respeito à voz passiva. Logo, a voz no COMTUR – BH se caracteriza como predominantemente ativa.



### 6.3.3 Controle popular

O COMTUR – BH é considerado um órgão colegiado de assessoramento superior, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento. De caráter consultivo, tem por finalidade propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a formulação da Política Municipal de Turismo, bem como acompanhar sua implementação, com vistas ao desenvolvimento do turismo no Município, conforme previsão do artigo 1º do Decreto nº 16.365/2016.

A previsão do artigo 1º do decreto que regulamentam o Conselho dispõe sobre competência geral de assessoramento e consultiva, e por não haver previsão de competências voltadas à deliberação ou à fiscalização, tornam a regulamentação desfavorável ao controle popular.

As competências específicas previstas no artigo 2º do Decreto nº 16.365/2016 foram analisadas, conforme Quadro 12, a seguir.

QUADRO 12 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	31%	IV - propor ações objetivando a democratização das atividades turísticas para a geração de emprego e renda;
		V - propor ações que visem ao desenvolvimento do turismo no Município;
		VII - propor normas e oferecer subsídios aos projetos de lei do Executivo relacionados ao turismo ou que neste possuam implicações;
		XII - propor medidas destinadas a fomentar as atividades turísticas do Município;
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	69%	I - assessorar o Executivo na avaliação da Política Municipal de Turismo;
		II - zelar pela efetiva aplicação da legislação que regula a atividade turística no Município;
		III - emitir pareceres e recomendações sobre questões do turismo municipal, quando solicitado;
		VI - zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no Município se faça sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural;
		VIII - buscar, no exercício de suas competências, a melhoria da qualidade e produtividade do setor;
		IX - manifestar-se sobre questões relacionadas ao turismo, objeto de consultas do Secretário Municipal de Desenvolvimento e de entidades públicas e privadas;
		X - assessorar o Executivo na elaboração de planos plurianuais que visem ao desenvolvimento e à expansão do turismo no Município;
		XI - assessorar o Executivo na criação e na implementação dos instrumentos de desenvolvimento do turismo no Município;
		XIII - manter intercâmbio com os demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal nas questões afetas ao turismo, bem como com os municípios que integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte, o Estado, a União e organismos internacionais, com vistas ao estabelecimento de políticas e intervenções conjuntas.

FONTE: A autora (2018)

O Quadro 12 demonstra que 69% (sessenta e nove por cento) das atribuições específicas do conselho são meramente consultivas e/ou de assessoramento. Em razão disso, a regulamentação deste conselho caracteriza-se com intensidade muito desfavorável ao controle popular.

#### 6.3.4 Julgamento ponderado

O artigo 6º do decreto regulamentar do COMTUR prevê a possibilidade de instituição de câmaras temáticas para o exercício das competências, e dentre os membros da sociedade civil organizada há 1 (um) representante de instituições de ensino superior de turismo. No entanto, não há previsão sobre a possibilidade de chamamento de externos para discutir sobre questões técnicas e específicas.

Em razão da presença de IES, prevista no artigo 3º, parágrafo 2º, inciso II do Decreto nº 16.365/2016, essa regulamentação caracteriza-se com direção favorável ao julgamento ponderado, com intensidade alta.

#### 6.3.5 Transparência interna

O artigo 5º do Decreto que regulamenta o Conselho prevê a necessária elaboração do regimento interno, devendo ser aprovado pela maioria absoluta de seus membros e publicado mediante Portaria da Secretaria Municipal de Desenvolvimento. Porém, não existe previsão de secretaria executiva para auxiliar na organização do conselho, nem exigibilidade de elaboração de atas. Por isso, a regulamentação é moderadamente desfavorável à transparência interna, tendo em vista a falta de previsão legal sobre esses critérios.

#### 6.3.6 Transparência externa

Conforme já explicado no tópico anterior, não há previsões de presença de secretaria executiva, nem mecanismos de prestação de contas ou disposições acerca da necessidade de publicação dos atos do Conselho no decreto que o regulamenta. A ausência dessas disposições torna a classificação da norma deste Conselho muito desfavorável à transparência externa.

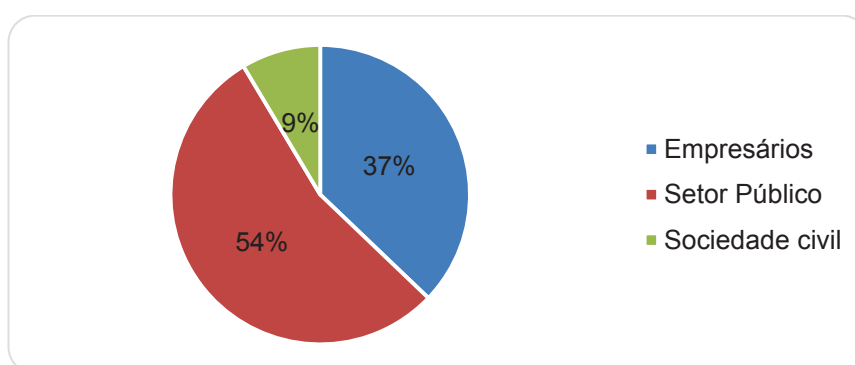
## 6.4 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO – SP

### 6.4.1 Inclusão: presença

O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo é composto por 13 (treze) membros representantes do setor privado, 19 (dezenove) membros do setor público e 3 (três) membros da sociedade civil, totalizando 35 (trinta e cinco) membros, que representam 28 (vinte e oito) organizações diferentes, conforme previsão do artigo 5º do Decreto nº 46.649/2005.

Há uma presença majoritária de representantes do poder público, que corresponde a 54% (cinquenta e quatro por cento) dos membros, conforme demonstra o Gráfico 9.

GRÁFICO 9 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO



FONTE: A autora (2018)

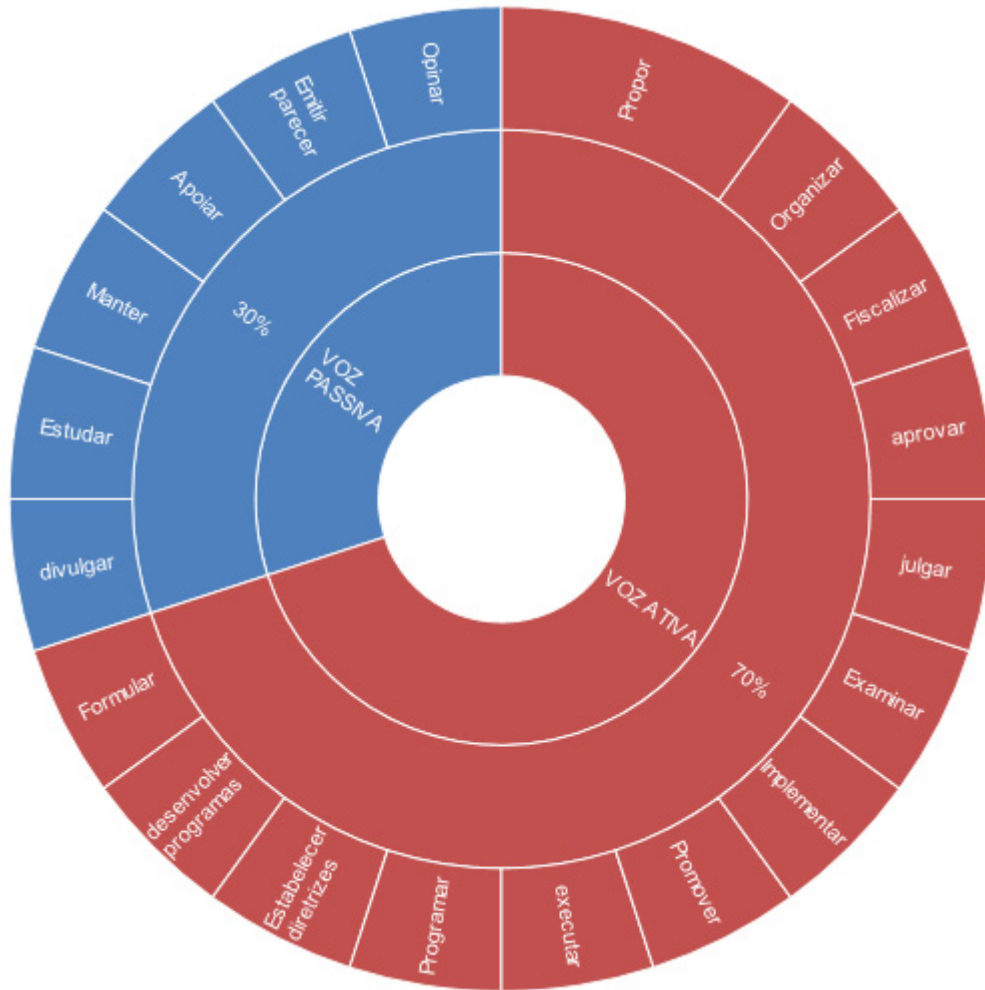
A partir do Gráfico anterior é possível observar a discrepância entre os grupos que compõem o Conselho. Logo, constata-se que a presença prevista nas normas jurídicas relacionadas ao Conselho Municipal de Turismo de São Paulo é moderadamente desfavorável à participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais.

### 6.4.2 Inclusão: voz

O Conselho possui 19 (dezenove) atribuições específicas, conforme previsão do artigo 7º da Lei 11.198/92 que cria o Plano Turístico Municipal, como

formular diretrizes para a política municipal de turismo, opinar sobre projetos de lei e medidas do executivo que se relacionem com a atividade, evidenciado pelo Gráfico 10.

GRÁFICO 10 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO



FONTE: A autora (2018)

Das atribuições demonstradas no gráfico anterior, 70% (setenta por cento) representam a voz ativa do Conselho e 30% (trinta por cento) representam a voz passiva. Dessa forma, o critério da voz no COMTUR de São Paulo é classificado como predominantemente ativa.

### 6.4.3 Controle popular

No que tange ao controle popular, tanto a Lei n° 11.198/92 que cria, quanto o Decreto n° 46.649/2005 que regulamenta o Conselho, preveem que ele é órgão de caráter deliberativo, consultivo e de assessoramento do Plano de Turismo Municipal – PLATUM. Nesse sentido, é responsável pela conjugação de esforços entre o Poder Público e a sociedade civil para a implementação da política municipal de turismo, sendo atribuído à São Paulo Turismo S.A. – SPTuris o seu caráter executivo.

As competências específicas previstas no artigo 7° da Lei 11.198/92 foram analisadas pelo Quadro 13.

QUADRO 13 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO PAULO

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	53%	I – Formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo; II – Propor soluções, atos ou instruções regulamentares necessários ao pleno exercício de suas funções, bem como modificações ou supressões de exigências administrativas ou regulamentares que dificultem a atividade de turismo; IV – desenvolver programas ou projetos de interesse turístico visando incrementar o afluxo de turistas à Cidade de São Paulo; XIV – Examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados, XI – Implementar convênios com órgãos, entidades e instituições, públicas ou privadas, nacionais e internacionais de turismo, com o objetivo de proceder a intercâmbio de interesse turístico; XV – Fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados; V – Estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura adequada à implementação do turismo. IX – Promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	47%	III - Opinar na esfera do Poder Executivo ou, quando solicitado, do Poder Legislativo, sobre projetos de lei que se relacionem com o turismo ou adotem medidas que neste possam ter implicações; VI – Estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do município a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico; VII – Programar e executar amplos debates sobre temas de interesse turístico; XIII – Emitir parecer relativo a financiamento de iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da indústria turística, na forma que for estabelecida na regulamentação desta lei; XII – Propor planos de financiamentos e convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas; VIII – Manter cadastro de informações turísticas de interesse do município; X – Apoiar, em nome da Prefeitura do Município de São Paulo, a realização de congressos, seminários e convenções, de relevante interesse para o implemento turístico do município;

FONTE: A autora (2018)

Analisando as competências específicas, o conselho possui 53% (cinquenta e três por cento) de suas atribuições voltadas à deliberação e à fiscalização, sendo favorável ao controle popular.

#### 6.4.4 Julgamento ponderado

O Regimento Interno do COMTUR permite a criação de Comissões de Trabalho, conforme disposição do artigo 9º, que são organizadas por temas de trabalho, destinadas a elaborar estudos, propostas e análises setoriais que possam subsidiar o Conselho em suas sessões ordinárias.

Apesar de haver em sua composição 1 (um) representante da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR/SP, conforme previsão do artigo 5º do Decreto nº 46.649/2005, não há previsão para representantes de Instituições de Ensino Superior para integrar o Conselho como membros.

Além disso, também não há previsões acerca do chamamento de externo para esclarecer assuntos técnicos. Em razão do exposto, a regulamentação do COMTUR de São Paulo é desfavorável com intensidade baixa, no que tange ao julgamento ponderado.

#### 6.4.5 Transparência interna

No artigo 7º Lei 11.198/92, que dispõe acerca das competências do Conselho, prevê no inciso XVI a atribuição para organizar seu regimento interno. O artigo 6º do Decreto nº 46.649/2005 prevê que compete à SPTuris o assessoramento técnico e operacional do conselho. Porém, tais normas não preveem nenhuma exigência para elaboração de atas das reuniões. Em razão das previsões existentes, a regulamentação do COMTUR é moderadamente favorável à transparência interna.

#### 6.4.6 Transparência externa

Conforme já apontado no tópico anterior, o Conselho conta com o apoio técnico e operacional da SPTuris, que presta serviços de secretaria executiva. O Regimento Interno deste Conselho está publicado no site da Prefeitura do município e prevê o rol de atribuições do Secretário Executivo. Porém, não há previsão determinando a publicação das atas que contêm as deliberações do conselho.

Como o COMTUR recebe recursos advindos do FUTUR (Fundo Municipal de Turismo), o decreto regulamentar prevê no artigo 11 a necessidade de prestar

contas, sobre as normas de execução orçamentária da Prefeitura, revertendo os valores não utilizados para uso do FUTUR no exercício financeiro seguinte.

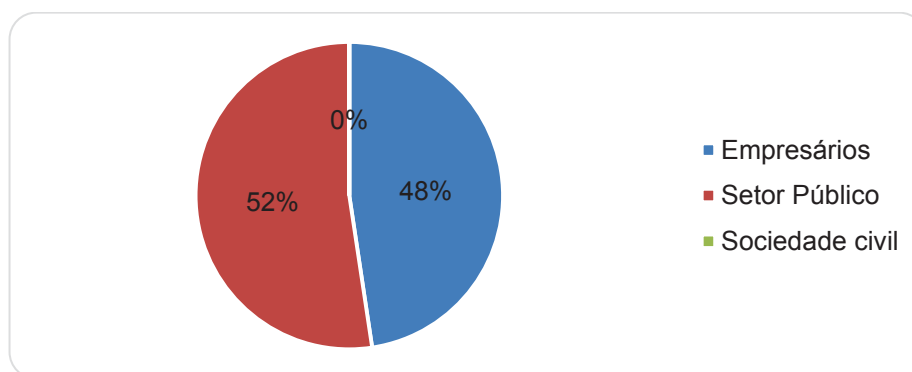
Pelo fato de haver previsão de existência de secretaria executiva e prestação de contas, a regulamentação deste conselho é considerada como altamente favorável à transparência externa.

## 6.5 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR – BA

### 6.5.1 Inclusão: presença

O Conselho Municipal de Turismo de Salvador é constituído por 21 (vinte e um) membros, sendo 10 (dez) representantes do Poder Público Municipal, escolhidos pelo prefeito, 01 (um) representante do órgão estadual de Turismo, indicado pelo Governo do Estado, e 10 (dez) das entidades representativas do Setor Privado do Turismo, conforme previsão do artigo 3º da Lei nº 8.894/2015, que reestrutura o COMTUR. Essa representação é sintetizada no Gráfico 11.

GRÁFICO 11 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR



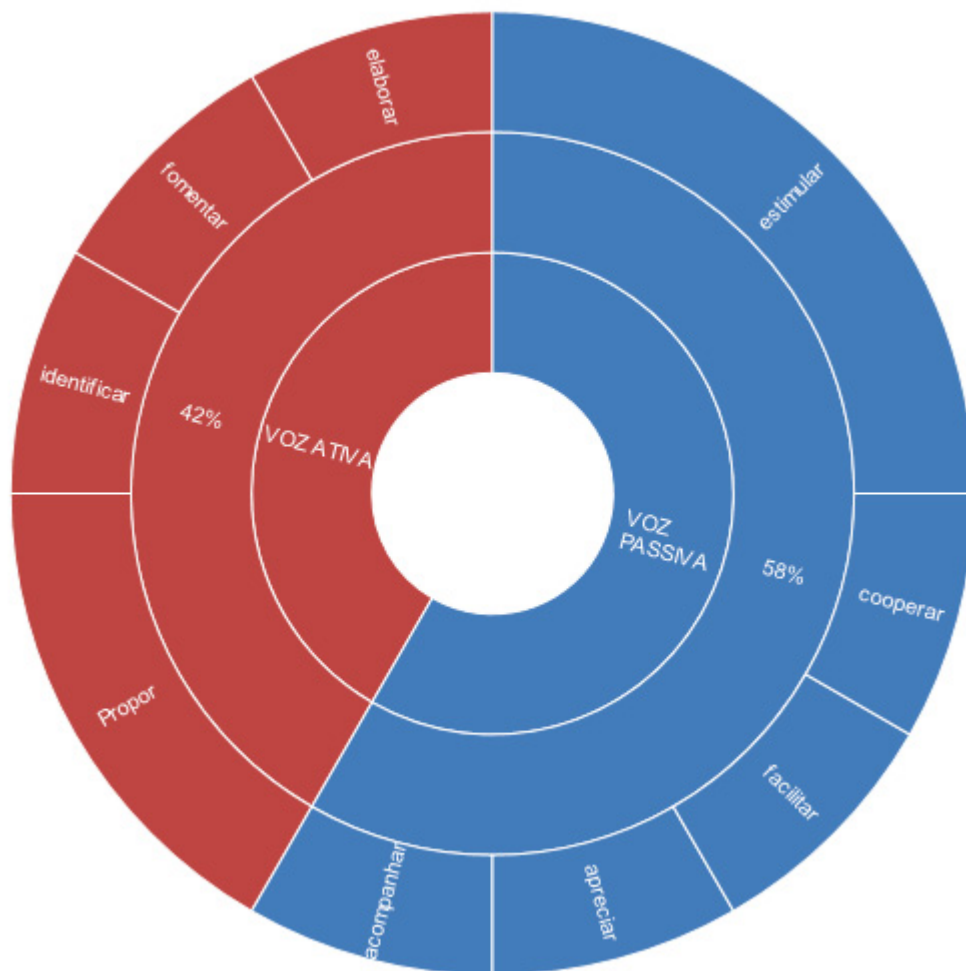
FONTE: A autora (2018)

Como pode ser observado no gráfico anterior, não há participação de membros da sociedade civil. Logo, essa regulamentação é considerada em oposição à presença de diferentes grupos sociais.

### 6.5.2 Inclusão: voz

No que tange à voz, o conselho de turismo de Salvador possui 10 (dez) atribuições específicas, de acordo com a previsão do artigo 2º da Lei nº 8.894/2015, demonstrado pelo Gráfico 12.

GRÁFICO 12 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR



FONTE: A autora (2018)

Como pode ser observado no Gráfico anterior, a maioria das atribuições tende para a voz passiva, pois estão voltadas para a apreciação de planos, acompanhamento e cooperações sem um vínculo de pró-atividade.



### 6.5.3 Controle popular

O Decreto n° 10.985/1995 que aprova o Regimento Interno e a Lei que o reestrutura preveem competências gerais consultivas e deliberativas. Já as competências específicas previstas no artigo 2° da Lei n°8.8894/2015, foram analisadas conforme demonstrado no Quadro 14.

QUADRO 14 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SALVADOR

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	30%	I - propor diretrizes para a formulação da Política Municipal de Turismo;
		X - elaborar o seu Regimento Interno.
		V - identificar oportunidades e propor convênios com órgãos, entidades e instituições, públicas ou privadas, nacionais e internacionais, com o objetivo de captar recursos para o desenvolvimento do turismo;
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	70%	II - apreciar os planos, programas e projetos apresentados para o desenvolvimento do turismo no Município, contribuindo para o seu aperfeiçoamento e implementação;
		III - acompanhar a execução dos planos, programas, projetos e ações na área do turismo;
		VII - cooperar com o Observatório Municipal do Turismo através da disponibilização de dados e convalidação dos resultados de suas pesquisas e estudos técnicos;
		VI - estimular e facilitar a coordenação entre as ações do Poder Público Municipal e a iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura adequada ao desenvolvimento do turismo;
		IV - fomentar o debate e a participação de instituições, entidades e órgãos, públicos e privados, envolvidos direta e indiretamente com o planejamento e gestão da atividade turística em sua área de atuação e abrangência;
		VIII - estimular o desenvolvimento da atividade turística nos segmentos de turismo cultural, turismo de negócios e eventos, turismo de sol e praia, turismo de esporte e aventura, turismo náutico e turismo social com base comunitária, turismo religioso, dentre outros segmentos identificados como estratégicos para o turismo de Salvador;
		IX - estimular a cooperação regional e o fortalecimento e integração dos elos da cadeia produtiva para o desenvolvimento do turismo;

FONTE: A autora (2018)

Classificando suas competências específicas, conforme quadro acima, é possível identificar que 70% (setenta por cento) representam atribuições consultivas e de assessoramento. Em razão disso, conclui-se que a regulamentação do Conselho de Salvador é muito desfavorável ao controle popular.

### 6.5.4 Julgamento ponderado

Analisando o decreto regulamentar do conselho, bem como a lei que reestrutura o Conselho, não há nenhuma previsão acerca da possibilidade de criação de comissões temáticas, presença de Instituições de Ensino Superior, nem a

possibilidade de chamamento de externo para esclarecer questões técnicas. Em razão disso, a regulamentação deste conselho é muito desfavorável ao bem democrático do julgamento ponderado.

#### 6.5.5 Transparência interna

No que tange à transparência interna, o artigo sobre competências específicas do decreto regulamentar atribui competência ao Conselho para a elaboração do seu regimento interno. Além disso, o mesmo decreto regulamentar prevê que o Conselho disporá de um Secretário Executivo designado pelo Presidente, e sobre a necessidade de elaboração de atas das reuniões. Em razão disso, a regulamentação deste conselho é muito favorável ao bem democrático da transparência interna.

#### 6.5.6 Transparência externa

O conselho possui um Secretário Executivo, conforme já apontado no tópico anterior, e uma previsão no decreto regulamentar incumbindo ao Secretário reunir dados e elementos para divulgação e informação das atividades desenvolvidas.

No entanto, apesar dessa disposição, não foram encontradas normas que determinem a prestação de contas, nem efetiva determinação de publicação de atas elaboradas nas reuniões. Diante do exposto, as previsões são moderadamente desfavoráveis a transparência externa.

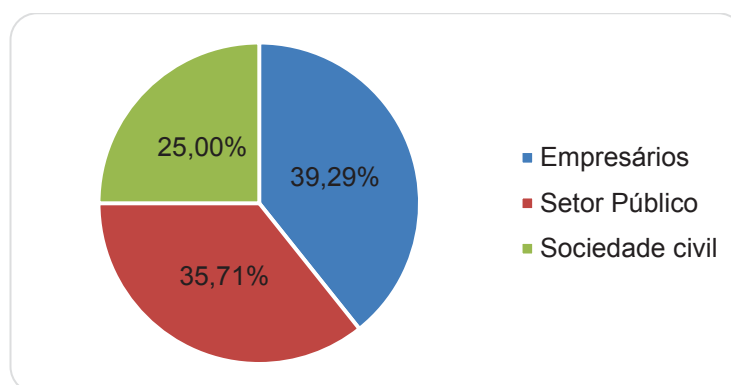
### 6.6 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL – RN

#### 6.6.1 Inclusão: presença

O artigo 2º da Lei Municipal nº 6027/2009 que promove a reestruturação do Conselho Municipal de Turismo – CONTUR do município de Natal dispõe que a composição será paritária entre Poder Público, Órgãos representativos do Turismo e trabalhadores do setor turístico, prevendo a presença de 7 (sete) representantes de cada um dos respectivos setores.

Porém, o artigo 3º do Regimento Interno deste conselho prevê que a instituição será composta por 8 (oito) membros representantes do poder público e 18 (dezoito) membros representantes de entidades não governamentais. Como o Regimento Interno é mais recente do que a lei que institui o conselho, ele será a base de dados considerada para a análise. A composição do CONTUR prevista no Regimento Interno é expressa no Gráfico 13.

GRÁFICO 13 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL



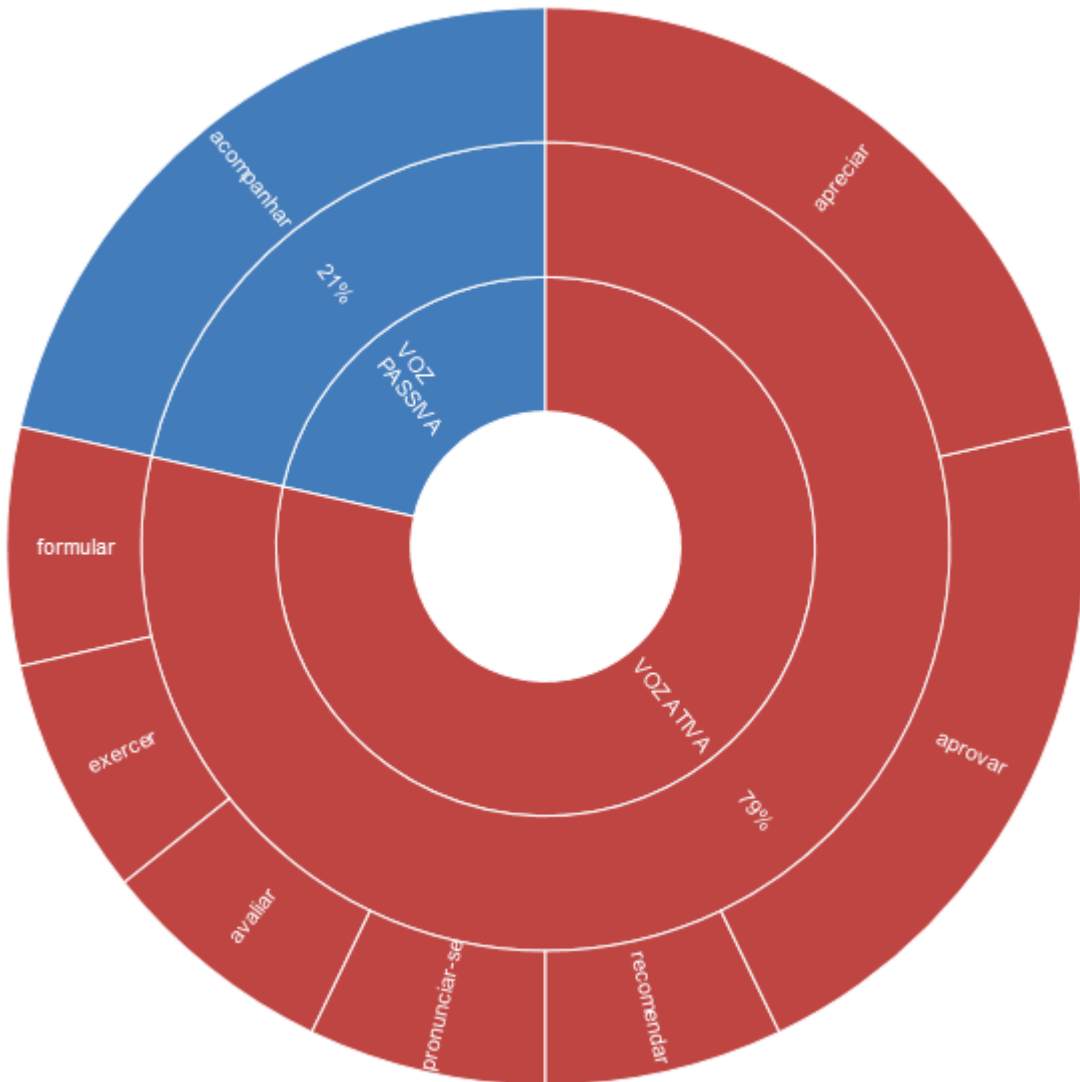
FONTE: A autora (2018)

Portanto, como exposto no gráfico anterior, o CONTUR possui 39% (trinta e nove por cento) de representantes dos empresários, 35% (trinta e cinco por cento) representando o setor público e 25% (vinte e cinco por cento) representando a sociedade civil – Sindicatos, Associações e Cooperativas de Trabalhadores da Área de Turismo. Tendo em vista que o grupo com maior representatividade (os empresários) não ultrapassa os 40% (quarenta por cento), o Conselho de Natal é muito (elevada) favorável à presença de grupos distintos em sua composição.

#### 6.6.2 Inclusão: voz

O artigo 4º do Regimento Interno dispõe sobre as competências do Conselho e prevê 11 (onze) atribuições específicas, dentre elas estão o pronunciamento sobre as contas do Fundo destinado ao turismo, apreciação e aprovação de convênios. Essas atribuições específicas foram classificadas conforme o Gráfico 14.

GRÁFICO 14 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL



FONTE: A autora (2018)

O gráfico anterior demonstra que 79% (setenta e nove por cento) das atribuições são classificadas como voz ativa, sendo essa norma predominantemente voltada à tal voz.

### 6.6.3 Controle popular

O artigo 1º da Lei nº 6027/2009 prevê que o CONTUR, órgão deliberativo, consultivo, fiscalizador e de controle social da Política Municipal de Turismo, é vinculado à Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico – SETURDE. Porém, o Regimento Interno prevê apenas a natureza consultiva do conselho, o que não invalida a aplicação da lei de reestruturação do conselho, pois

não são previsões divergentes, mas sim, complementares. Portanto estão dentre as atribuições gerais do conselho a deliberação, a consulta e a fiscalização.

Além disso, as competências específicas foram analisadas conforme Quadro 15.

QUADRO 15 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE NATAL

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	78%	I - aprovar seu Regimento Interno;
		II - e aprovar o Calendário Municipal de Eventos Turísticos;
		III - formular as diretrizes básicas da política municipal de turismo, estabelecendo os programas de
		V - apreciar, para fins de fiscalização, orçamentos anuais e plurianuais do FUNATUR, elaborados pela
		VI - pronunciar-se sobre as contas do FUNATUR, antes de seu encaminhamento aos órgãos de controle;
		VIII - apreciar e aprovar convênios, contratos, consórcios, planos, projetos e atividades em que haja
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	22%	IX - exercer outras atividades no interesse da organização e do desenvolvimento do turismo, respeitada a
		IV - acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos do FUNATUR, bem como o
		VII - recomendar as providências necessárias ao aperfeiçoamento das aplicações finalísticas do Fundo;

FONTE: A autora (2018)

Conforme demonstrado no quadro anterior, a atribuições previstas no Regimento Interno do conselho são muito favoráveis ao controle popular, pois as competências deliberativas e fiscalizatórias representam 78% (setenta e oito por cento) das atribuições do CONTUR.

#### 6.6.4 Julgamento ponderado

O artigo 9º do Regimento Interno do CONTUR prevê a possibilidade de constituição de subcomissões para estudos e trabalhos especiais relacionados à competência do Conselho. As subcomissões serão constituídas de acordo com o conhecimento técnico do conselheiro relacionado ao assunto a ser estudado.

Todos os membros do Conselho poderão solicitar o encaminhamento do assunto em estudo a qualquer órgão da Administração Municipal, bem como solicitar diligências cuja informação julgue necessária à elucidação da matéria que lhe for distribuída.

Além disso, o conselho possui como membro um representante de Instituição de Ensino Superior, conforme previsão do artigo 3º do Regimento Interno.

Em razão do cumprimento satisfatório dos critérios adotados, a regulamentação do CONTUR é muito favorável ao julgamento ponderado.

#### 6.6.5 Transparência interna

O artigo 4º do Regimento Interno prevê que compete ao Conselho Municipal de Turismo aprovar o referido documento. O artigo 13, parágrafo 5º do Regimento Interno prevê a instalação do Conselho na sede da Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico, oferecendo recursos humanos e materiais para seu funcionamento, cumprindo com o critério da existência de uma secretaria executiva. E a necessidade de elaboração de atas das reuniões está prevista no artigo 29 do Regimento. Por isso, tais previsões são muito favoráveis ao bem democrático da transparência interna.

#### 6.6.6 Transparência externa

A instituição de uma Secretaria Executiva está prevista no artigo 13, parágrafo 5º do Regimento Interno. E o artigo 4º, inciso V do Regimento prevê a necessária elaboração dos demonstrativos de contas do Fundo destinado ao turismo, que favorecem o cumprimento da transparência externa.

No que tange à publicação das decisões do conselho, o artigo 6º da Lei nº 6027/2009 prevê que a todas as decisões proferidas pelo Conselho devem ser dada publicidade, através da publicação de atas no Diário Oficial do Município. Portanto, a regulamentação deste conselho é classificada como muito favorável a transparência externa.

### 6.7 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL

#### 6.7.1 Inclusão: presença

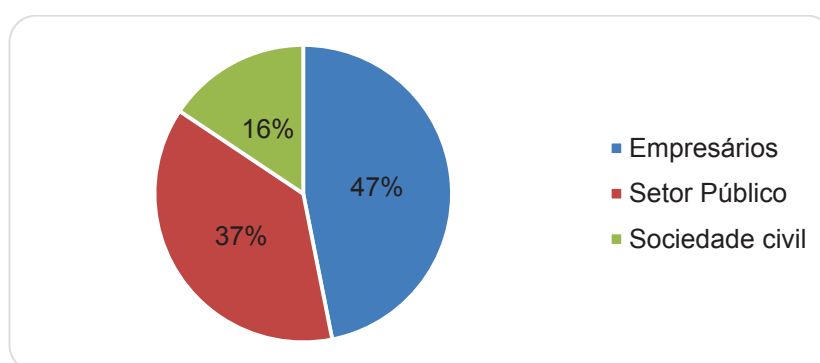
O Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal – CONDETUR/DF é constituído por 12 (doze) representantes de órgãos do setor público, 15 (quinze) entidades representando o setor privado e 5 (cinco)

representantes de organizações da sociedade civil, conforme previsão do artigo 4º do Regimento Interno.

O Regimento Interno ainda prevê que as novas instituições representativas do setor turístico no Distrito Federal que desejarem integrar o Conselho poderão pleitear a vaga, encaminhando o pedido ao Secretário Executivo, o que favorece a presença.

Apesar da diversidade de membros e da possibilidade de ingresso de novas instituições, 47% (quarenta e sete por cento) dos membros do conselho são representantes do setor empresário, 37% (trinta e sete por cento) representam o setor público e apenas 16% (quinze por cento) representam a sociedade civil organizada. Em razão da baixa representatividade da sociedade civil, e da predominância do setor privado, considera-se que a presença neste conselho tende para o setor empresarial, conforme demonstrado no Gráfico 15.

GRÁFICO 15 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DO DISTRITO FEDERAL



FONTE: A autora (2018)

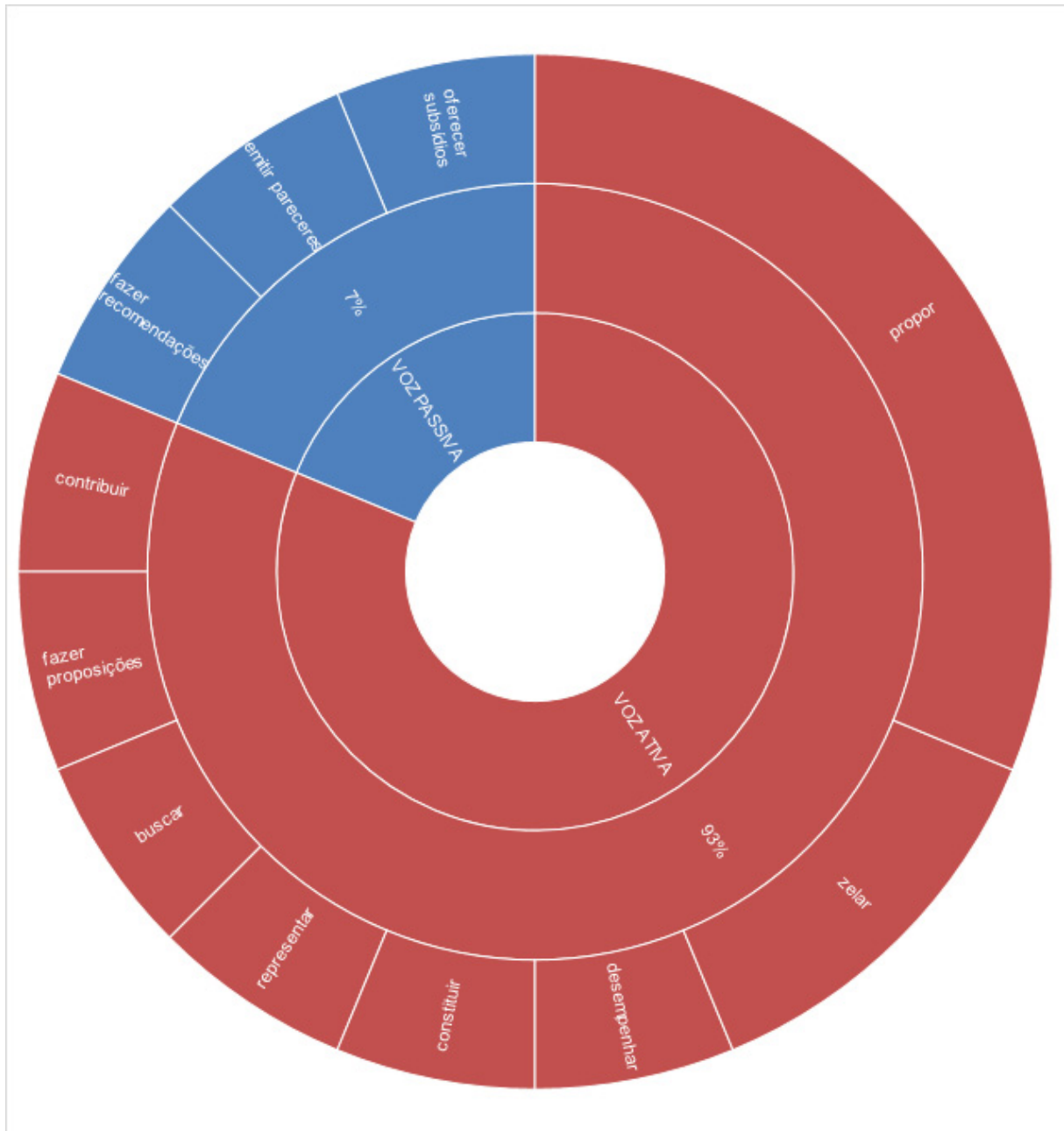
A partir do Gráfico anterior é possível afirmar que a regulamentação deste conselho é modestamente favorável à presença, mas é importante salientar que há uma baixa representatividade da sociedade civil e predominância do setor empresarial.

#### 6.7.2 Inclusão: voz

O regimento interno do CONDETUR prevê 13 (treze) competências específicas, dentre proposições de diretrizes para a política de turismo e de

adequação da legislação, resultando na classificação da voz, conforme demonstrada no Gráfico 16.

GRÁFICO 16 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL



FONTE: A autora (2018)

Pelas atribuições do conselho serem 93% (noventa e três por cento) voltada a pró-atividade, é possível concluir que a voz nesta norma é extremamente ativa.



### 6.7.3 Controle popular

O artigo 1º do Decreto nº 31.733/2010 que regulamenta o Conselho atribui competência geral voltada ao assessoramento do poder público. Já o artigo 1º do Regimento Interno prevê competência geral de caráter consultivo e propositivo à instituição. O Quadro 16 demonstra a análise das competências específicas previstas no artigo 3º do Decreto nº 31.733/2010.

QUADRO 16 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	92%	I – propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a formulação, implementação e avaliação da Política de Turismo do Distrito Federal pela Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR;
		II – zelar pela efetiva aplicação da legislação que regula a atividade turística em geral;
		IV – propor ações objetivando a democratização da atividade turística para a geração de emprego e renda e a redução das desigualdades regionais;
		V – propor ações que visem ao desenvolvimento do turismo nacional e o incremento do fluxo de turistas do exterior para o Distrito Federal;
		VI – zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no Distrito Federal se faça sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural;
		VII – fazer proposições que contribuam para a adequação da legislação turística à defesa do consumidor e ao ordenamento jurídico da atividade turística;
		VIII – buscar, no exercício de suas competências, a melhoria da qualidade e produtividade do setor turístico;
		<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>

FONTE: A autora (2018)

O quadro anterior demonstra que 92% (noventa e dois por cento) das competências específicas previstas no decreto, representam atribuições de caráter deliberativa. Sendo assim, estão classificadas como extremamente favoráveis ao controle popular.

### 6.7.4 Julgamento ponderado

Os artigos que dispõe acerca da composição do conselho, tanto do regimento interno (artigo 4º) quanto do decreto regulamentar (artigo 2º), prevêem a presença como membros do Conselho: 1 (um) representante da Associação Brasileira de Bacharéis de Turismo – Abbtur/DF, 1 (um) representante do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília – CET/UnB e 1 (um) representante do Fórum das Instituições de Ensino Superior de Turismo do Distrito Federal.

O artigo 3º do Regimento Interno e artigo 12º do Decreto regulamentar dispõem que a estrutura do conselho é dividida em Câmaras Temáticas compostas por no mínimo 3 (três) conselheiros. Esses reunir-se-ão por convocação, com o objetivo de analisar demandas específicas. Além disso, como membro, tem o direito de indicar um convidado externo para participar das reuniões, com direito a voz, mas sem direito a voto, conforme previsão do artigo 7º, parágrafo único do Regimento Interno do Conselho. E ao Presidente incumbe convidar para as reuniões do Conselho os representantes de instituições públicas e privadas, especialistas e técnicos sobre assuntos de interesse, conforme previsão do artigo 6º do Regimento Interno. Em razão dessas previsões, o CONDETUR possui muito alto julgamento ponderado.

#### 6.7.5 Transparência interna

O artigo 4º do decreto regulamentar prevê como incumbência do Conselho a aprovação do Regimento Interno pela maioria simples dos seus membros. O regimento interno prevê a existência da Secretaria Executiva, composta pelo Secretário Executivo e seu suplente, indicados pelo Secretário de Estado de Turismo do DF, e 1 (um) assistente a ser indicado pelo Secretário Executivo.

Além disso, há a previsão no artigo 10 do Regimento Interno sobre a necessidade de elaboração de atas das reuniões. Por isso, considera-se que essa regulamentação é muito favorável à transparência interna.

#### 6.7.6 Transparência externa

Além da presença de Secretaria Executiva, conforme já mencionada no tópico anterior, o regimento interno do CONDETUR dispõe no artigo 24 acerca a publicação dos atos do conselho, prevendo que toda reunião do Conselho deverá ter ata, constando data, local e hora de sua realização, nome dos presentes, pauta, resumo e resultado das discussões. Essas atas deverão ser numeradas e publicadas no site da Secretaria de Estado do Turismo do Distrito Federal no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após a aprovação em reunião, e arquivadas na Secretaria Executiva do Conselho.

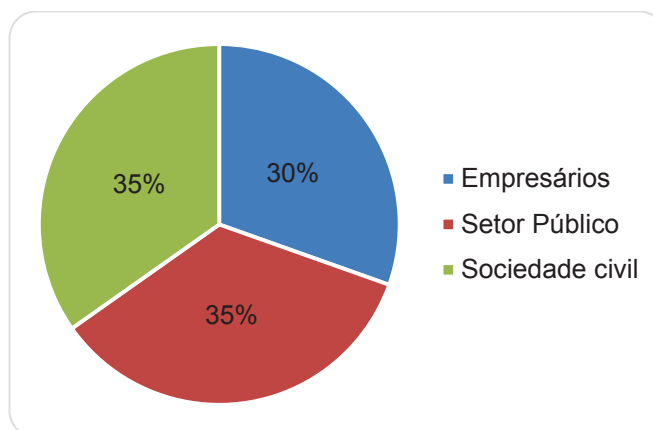
Apesar de não haver previsão de mecanismos de prestação de contas, a presença de secretaria executiva e a publicação das atas permite a classificação deste Conselho como moderadamente a favor da transparência externa.

## 6.8 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE GOIÂNIA – GO

### 6.8.1 Inclusão: presença

O Conselho Municipal de Turismo de Goiânia – COMTUR é composto por 7 (sete) representantes do setor privado, 8 (oito) representantes do setor público e 8 (oito) representantes da sociedade civil organizada, conforme disposição do artigo 2º da Lei nº 7843/1998, resultando em uma porcentagem de composição demonstrada no Gráfico 17.

GRÁFICO 17 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE GOIÂNIA



FONTE: A autora (2018)

De acordo com as porcentagens do Gráfico anterior, essa regulamentação apresenta elevada presença de diferentes setores, de forma equilibrada.

### 6.8.2 Inclusão: voz

A Lei que cria o Conselho (Lei nº 7843/98) não possui disposições acerca das competências específicas do COMTUR, mas a Lei nº 8815/2009 que cria o Fundo

Municipal de Turismo prevê no artigo 11 a responsabilidade do Conselho pela apresentação e estabelecimento de diretrizes, prioridades e programas para a alocação de recursos do FUMTUR, em conformidade com a Política Municipal de Turismo e diretrizes municipais, estaduais e federais pertinentes à área.

Conforme previsões da Lei nº 8815/2009, incumbe ainda ao COMTUR:

Art. 11 (...)

Parágrafo único (...) editar resoluções, estabelecendo os termos de referência, os documentos obrigatórios, a forma e os procedimentos para apresentação e aprovação de projetos a serem apoiados e financiados pelo FUMTUR, assim como a forma, o conteúdo e a periodicidade dos relatórios financeiros e de atividades do Fundo que deverão ser apresentados ao Conselho.

Portanto, conforme previsões da Lei nº 8815/2009, este Conselho é responsável pelo acompanhamento do Fundo, cabendo-lhe aprovar as diretrizes e normas para a aplicação e gestão dos recursos do Fundo, bem como fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos.

Em razão disso, apesar da lei que cria o Conselho ser omissa em suas atribuições, as competências de gerenciamento do Fundo apresentam predominância da voz ativa do conselho, conforme demonstrado no Gráfico 18.

GRÁFICO 18 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE GOIÂNIA



FONTE: A autora (2018)

Salienta-se que a análise das demais competências específicas do COMTUR, além do gerenciamento do FUMTUR, restam prejudicadas por ausência de previsão normativa.

### 6.8.3 Controle popular

A Lei nº 7843/98 criou o COMTUR com a finalidade de orientar, promover e emitir sugestões para o desenvolvimento do turismo, conforme previsto no artigo 1º da referida lei. Tais competências gerais tendem para atribuições de assessoramento e de consulta, caracterizadas como desfavoráveis ao controle popular.

Conforme já mencionado no tópico anterior, a referida lei não prevê disposições acerca das competências específicas do COMTUR. Apesar do tópico

anterior englobar a análise das competências atribuídas pela lei que cria o fundo municipal de turismo, o objetivo aqui é analisar as competências amplas do conselho, não somente no que tange ao gerenciamento do fundo. Conforme já identificado em outros municípios analisados, o gerenciamento do fundo seria uma dentre as diversas atribuições possivelmente incumbidas ao conselho.

Portanto, a análise do controle popular neste conselho restou prejudicada por ausência de disposição legal acerca das competências específicas do conselho, que vão além do gerenciamento do fundo. Logo, as normas do referido conselho são extremamente desfavoráveis ao controle popular.

#### 6.8.4 Julgamento ponderado

O artigo 2º da Lei nº 7843/98 que dispõe acerca da composição do conselho prevê a presença de 1 (um) representante da Universidade Federal de Goiás – UFG, 1 (um) representante da Universidade Católica de Goiás – UCG e 1 (um) representante da Escola Técnica Federal.

Não há disposições na lei que cria o COMTUR a respeito de câmaras temáticas ou de convite a externo ao conselho para prestar esclarecimentos técnicos. Estas lacunas legislativas representam aspectos desfavoráveis, classificando as normas com baixo julgamento ponderado.

#### 6.8.5 Transparência interna

A lei que cria o COMTUR atribui pela previsão do artigo 5º a competência do Poder Executivo de aprovar o Regimento Interno do conselho, e não a própria instituição. E não há previsão acerca da existência ou não de secretaria executiva na estrutura do conselho nem da necessidade de elaboração de atas das reuniões. Portanto, tal regulamentação é muito desfavorável à transparência interna.

#### 6.8.6 Transparência externa

A análise da transparência externa neste Conselho resta prejudicada pela ausência de previsões acerca da publicação dos atos, presença de secretaria executiva ou mecanismos de prestação de contas. Por isso, as normas que

regulamentam este conselho também são muito desfavoráveis à transparência interna.

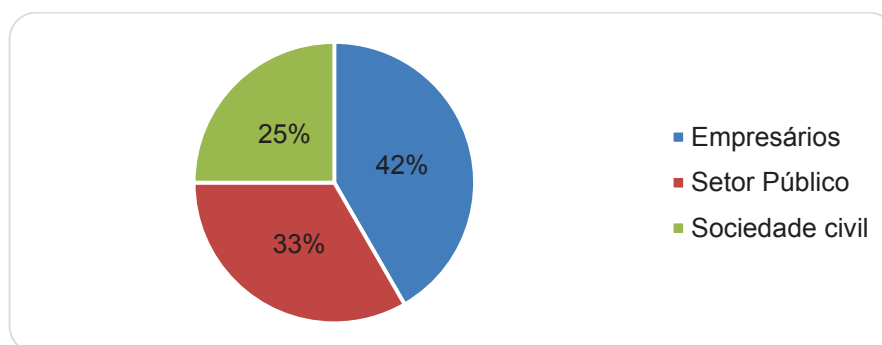
## 6.9 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE MANAUS – AM

### 6.9.1 Inclusão: presença

O Conselho Municipal de Turismo – COMTUR de Manaus, presidido pelo Diretor Presidente da Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos – MANAUSCULT, é composto, além de seu presidente, por 11 (onze) membros representantes de diferentes entidades envolvidas diretamente com a promoção da atividade turística, sendo que 5 (cinco) delas representam os empresários, 3 (três) representam o setor público e 4 (quatro) representam a sociedade civil organizada, conforme previsão do artigo 1º da Lei nº1.884/2014. Pela previsão do parágrafo primeiro do referido artigo, todos os representantes dos órgãos e entidades elencados no artigo, e seus respectivos suplentes, serão designados por ato do Chefe do Poder Executivo.

O percentual de representatividade dos membros, expresso no Gráfico 19, demonstra uma tendência para o setor empresarial.

GRÁFICO 19 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE MANAUS



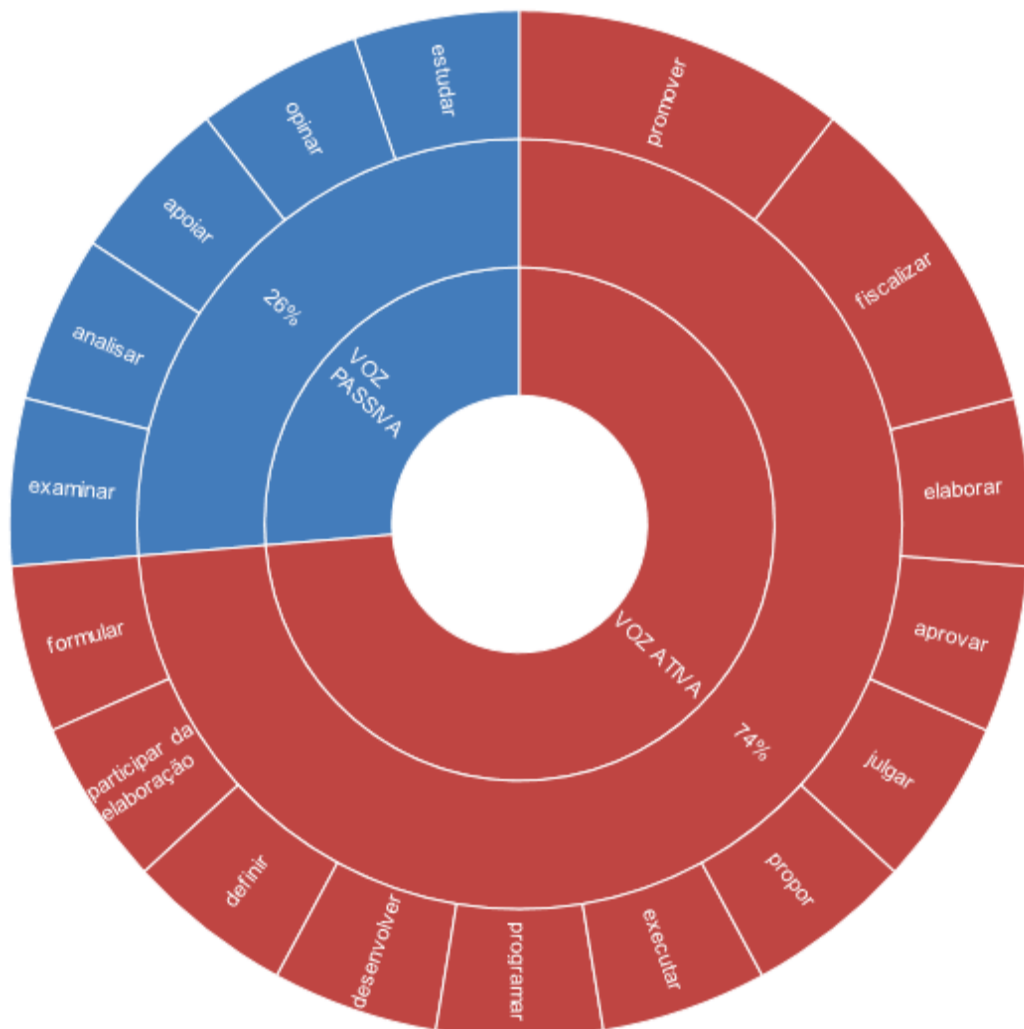
FONTE: A autora (2018)

Apesar da presença de membros deste conselho ser tendenciosa ao setor empresarial, as porcentagens apresentadas no Gráfico anterior demonstram que a regulamentação do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR de Manaus é elevada a favor da presença de grupos distintos em sua composição.

### 6.9.2 Inclusão: voz

O artigo 3º da Lei nº 424/1998 que dispõe sobre as atribuições do conselho prevê 18 (dezoito) competências específicas que vão desde a formulação de diretrizes para a política municipal de turismo e a elaboração do plano municipal de turismo, até a fiscalização, a captação, o repasse e a destinação dos recursos. Essas competências específicas foram analisadas conforme demonstra o Gráfico 20.

GRÁFICO 20 - VOZ NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE MANAUS



FONTE: A autora (2018)

O Gráfico anterior demonstra que 74% (setenta e quatro por cento) das atribuições deste conselho representam a voz predominantemente ativa.



### 6.9.3 Controle popular

Conforme inciso I, do artigo 2º da Lei nº424/1998 que dispõe acerca da Política Municipal de Turismo, o COMTUR foi criado com vinculação direta ao Gabinete Civil do Prefeito, com funções normativas, disciplinares e deliberativas. As competências específicas foram classificadas, conforme demonstrado no Quadro 17.

QUADRO 17 - CONTROLE POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE MANAUS

<b>DELIBERATIVO E/OU FISCALIZATÓRIO</b>	67%	I - formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na Política Municipal de turismo;
		II - participar da elaboração do Plano Municipal de Turismo (PLAMTUR);
		III - definir critérios para a programação e execução orçamentária e financeira do Fundo Municipal de Turismo (FMT), fiscalizando a movimentação e o destino dos recursos;
		IV - desenvolver programas e projetos de interesse turístico visando incrementar o afluxo de turistas ao Município de Manaus.
		VII - programar e executar amplos debates sobre temas de interesse turístico;
		VIII - promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
		XII - propor planos de financiamento e convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas;
		XIII - examinar, julgar e aprovar as contas que lhes forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados;
		XIV - fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados;
		XV - elaborar seu Regimento Interno.
<b>CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO</b>	33%	V - estudar, de forma sistemática e permanente, o Mercado Turístico do Município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
		VI - opinar sobre a celebração de contratos e convênios entre o setor público e entidades privadas, relativas ao turismo;
		IX - apoiar a realização de Congressos, Seminários e Convenções de relevante interesse para o desenvolvimento turístico do Município.
		X - analisar projetos ou propostas apresentadas por qualquer segmento da sociedade, de iniciativa coletiva ou pessoal, encaminhando-as ao Chefe do Executivo como sugestão caso seja considerada viável, na forma regimental;
		XI - promover intercâmbio de interesse turístico com outros órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, estaduais e nacionais;

FONTE: A autora (2018)

Classificando as competências específicas, 67% (sessenta e sete por cento) delas enquadram-se em atribuições deliberativas ou fiscalizatórias. Por isso, as normas deste conselho são favoráveis ao controle popular.

### 6.9.4 Julgamento ponderado

O COMTUR tem em sua composição um representante de Instituição de Ensino Superior que ofereça formação na área do turismo, a ser designado pelo Chefe do Poder Executivo, conforme previsão do artigo 4º da Lei nº424/1998. Além disso, o artigo 6º da Lei nº424/1998 prevê a estrutura básica do conselho que conta com

câmaras ou comissões, de caráter permanente ou transitório, compostas por membros do conselho, quando permanentes, e também por pessoas estranhas ao órgão, quando transitórias. Essas comissões terão por finalidade proceder estudos e formular indicações sobre assuntos determinados, na forma do parágrafo 3º do artigo 6º do Regimento Interno. Pela existência de IES e comissões temáticas, e também pela possibilidade de chamamento de externos ao órgão, a regulamentação deste conselho é muito favorável ao julgamento ponderado.

#### 6.9.5 Transparência interna

Conforme a disposição do artigo 6º da Lei nº 424/1998 que cria o COMTUR, a estrutura básica do conselho conta com a presença de uma Secretaria Executiva, designada pelo Presidente da Fundação Municipal de Turismo, como órgão encarregado pelo suporte técnico-administrativo do Conselho.

Uma das atribuições específicas do conselho é a elaboração do seu Regimento Interno, como prevê o inciso XV do artigo 3º da Lei nº 424/1998. Além disso a norma prevê no artigo 7º a necessidade de elaboração de atas das reuniões. Por isso, a regulamentação deste Conselho é muito favorável à transparência interna.

#### 6.9.6 Transparência externa

Conforme já mencionado no tópico anterior, o Conselho conta com a presença de uma Secretaria Executiva em sua estrutura administrativa. Porém, as decisões do órgão são meramente formalizadas por meio de resoluções e pareceres, numerados em séries anuais, sem a necessidade publicá-las, conforme previsão do artigo 7º da Lei nº 424/1998.

A lei que cria o conselho também dispõe acerca da criação do Fundo Municipal de Turismo, incumbindo ao Diretor-Presidente da Fundação Municipal de Turismo a submissão ao Conselho Municipal de Turismo, as demonstrações mensais da receita e a despesa do fundo, conforme artigo 8º da Lei nº 424/1998.

Em razão da presença da Secretaria Executiva e do mecanismo de prestação de contas perpassar pela análise do Conselho, a legislação de tal órgão é classificada como muito favorável à transparência externa.

## 6.10 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BELÉM – PA

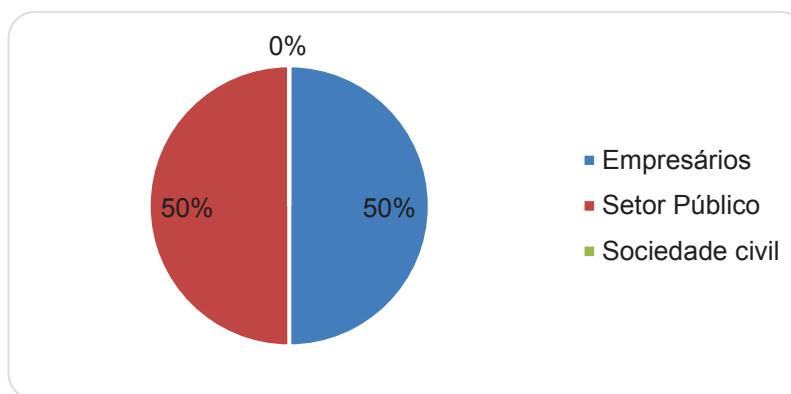
### 6.10.1 Inclusão: presença

O Conselho Municipal de Turismo – CMT de Belém é composto de 12 (doze) membros, sendo 6 (seis) representantes do Poder Público e 6 (seis) da iniciativa privada e a nomeação dos membros é realizada por decreto do Prefeito Municipal, como prevê o artigo 2º da Lei nº7931/1998.

Analisando o artigo 1º do Decreto nº76.284/2013 que nomeou os membros do conselho, tem-se que os representantes do poder público são os coordenadores dos órgãos gestores do turismo no município, secretários e representantes de agências distritais de planejamento.

Os representantes da iniciativa privada são sindicatos e associações que representam a classe empresarial, não havendo participação da sociedade civil, conforme demonstrado no Gráfico 21.

GRÁFICO 21 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE BELÉM



FONTE: A autora (2018)

Pela ausência de representantes da sociedade civil e conseqüente elevado peso de empresários e setor público, as normas do Conselho Municipal de Turismo de Belém são classificadas como em oposição à participação de diferentes grupos.

#### 6.10.2 Inclusão: voz

No que tange à voz, o critério adotado para a sua avaliação é identificado pelas competências do conselho, porém no presente caso, a legislação que cria e regulamenta o CMT de Belém não dispõe acerca das atribuições específicas, prejudicando a análise de tal critério. Portanto, a legislação do referido conselho é extremamente desfavorável à oferta de facilidades para que todas as pessoas sejam ouvidas e sejam respeitadas as preocupações de grupos minoritários.

#### 6.10.3 Controle popular

O CMT foi criado como órgão de deliberação destinado a propor políticas para o desenvolvimento do turismo no Município de Belém, como previsto no artigo 1º da Lei nº7931/1998. Porém, nenhuma atribuição específica é proposta ao Conselho na legislação que o cria e o regulamenta, prejudicando também a análise deste bem democrático, sendo a legislação do referido conselho extremamente desfavorável ao controle popular.

#### 6.10.4 Julgamento ponderado

A Lei nº7931/1998 de criação do CMT prevê no artigo 4º que o Presidente do Conselho poderá construir subcomissões para estudos e trabalhos especiais relacionados à competência do Conselho – apesar dessas competências não estarem disciplinadas na referida lei.

Além das subcomissões de trabalho, não há nenhuma outra previsão, como a presença de representantes de Instituições de Ensino Superior ou a possibilidade de chamamento de externos. Em razão disso, a regulamentação analisada deste conselho é desfavorável ao cumprimento deste bem democrático.

#### 6.10.5 Transparência interna

A Lei nº7931/1998 prevê que após a sua instalação, o CMT terá o prazo de sessenta dias para discutir e aprovar seu Regimento Interno. Não há nenhuma disposição na regulamentação acerca da estrutura administrativa do conselho, nem

de presença de secretaria executiva, nem mesmo previsão sobre a necessidade de redação de atas das reuniões. Logo, as normas do Conselho de Turismo de Belém são moderadamente desfavoráveis à transparência interna.

#### 6.10.6 Transparência externa

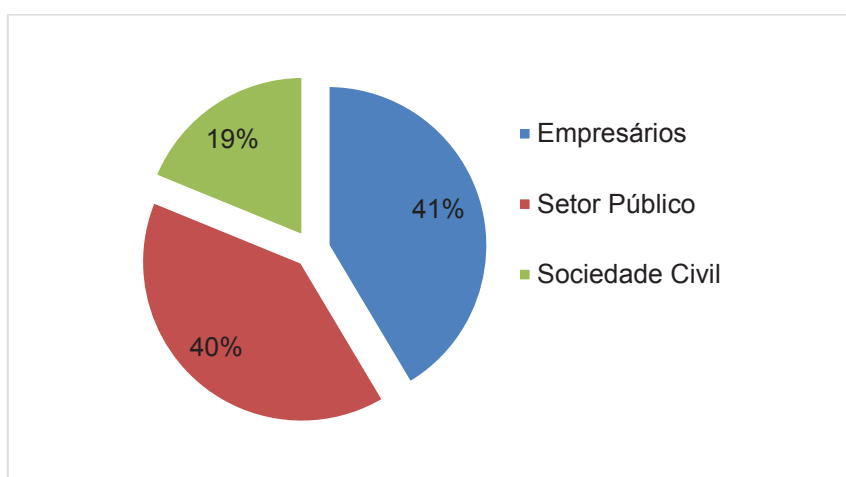
Não há nenhuma disposição na lei que cria o CMT, nem no decreto que o regulamenta, acerca da necessidade de publicação de atas, mecanismos de prestação de contas ou existência de secretaria executiva para auxiliar em questões técnico-administrativas. Dessa forma a regulamentação é muito desfavorável à transparência externa.

## 7 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 7.1 INCLUSÃO: PRESENÇA E VOZ

Partindo da metodologia proposta, os resultados da análise realizada demonstram que a presença, enquanto subcritério do bem democrático da inclusão, nos 10 (dez) Conselhos Municipais de Turismo analisados, apresenta uma média de 24 (vinte e quatro) membros e 20,6 (vinte inteiros e seis décimos) de organizações diferentes.

GRÁFICO 22 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA PRESENÇA - INCLUSÃO

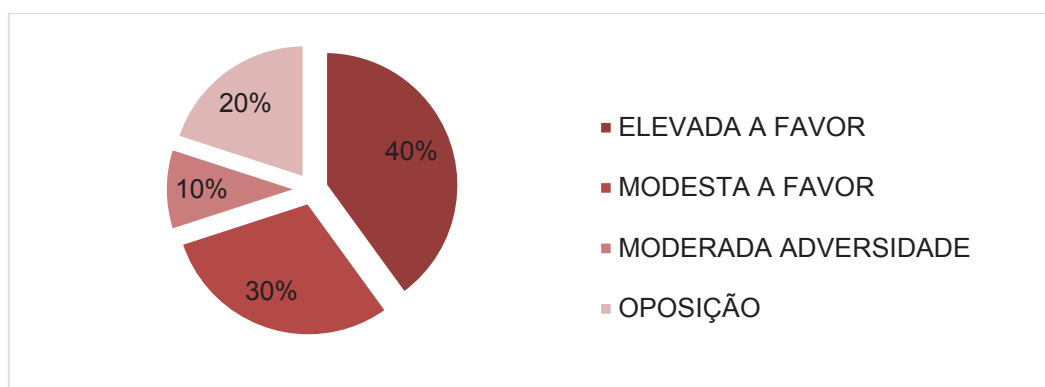


FONTE: A autora (2018)

O setor empresarial predomina, possuindo representatividade média de 41% (quarenta e um por cento) dos membros dos conselhos, seguido pelo setor público que possui representatividade de 40% (quarenta por cento). Os membros da sociedade civil ocupam uma média de 19% (dezenove por cento) dos espaços disponíveis dentro das normas dos conselhos analisadas, conforme demonstrado no Gráfico 22.

Em relação às normas dos conselhos, o Gráfico 23 demonstra as porcentagens encontradas.

GRÁFICO 23 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA PRESENÇA - INCLUSÃO

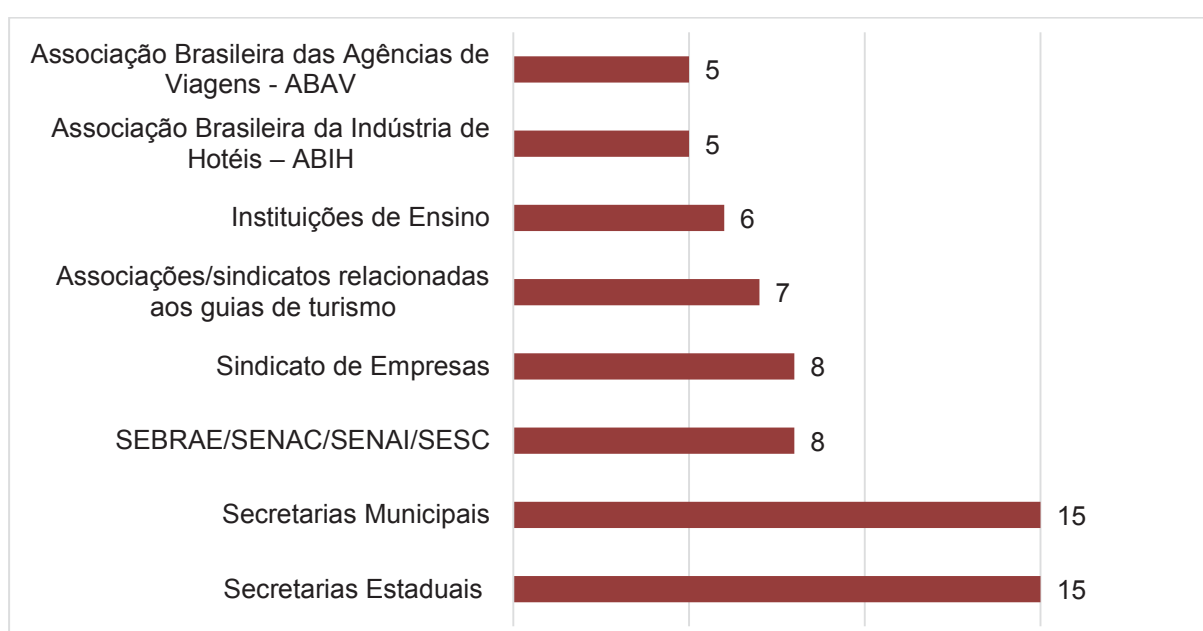


FONTE: A autora (2018)

Observa-se que 40% (quarenta por cento) apresentam intensidade elevada a favor da presença, 30% (trinta por cento) apresentam modesta diversidade e 10% (dez por cento) possuem moderada adversidade à presença diversificada dos membros. Os demais 20% (vinte por cento) não possuem representantes da sociedade civil e por isso foram classificadas com uma oposição à composição diversificada de membros no conselho.

No que se refere às organizações que compõem os conselhos, o Gráfico 24 apresenta as organizações mais encontradas.

GRÁFICO 24 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ORGANIZAÇÕES QUE COMPÕES OS CONSELHOS



FONTE: A autora (2018)

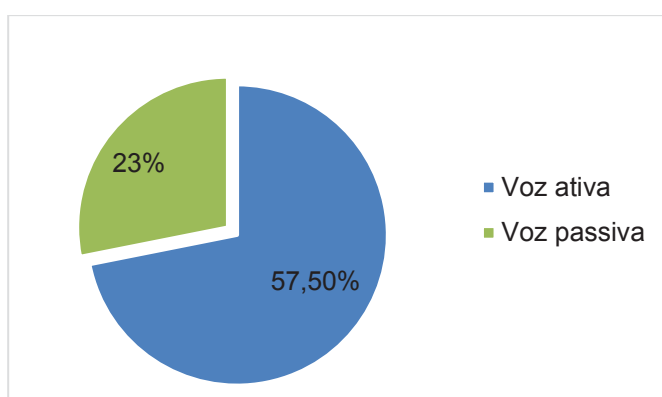
As Secretarias Estaduais e Municipais foram as organizações mais citadas, mencionadas 15 (quinze) vezes no artigo de composição dos conselhos das leis analisadas.

As organizações do “Sistema S” (por exemplo, Sebrae, Senac, Senai e Sesc), foram mencionadas 8 (oito) vezes na composição dos conselhos, e com o mesmo número de citações foram encontrados os Sindicatos de atividades empresariais, seguidos dos Sindicatos que representam os Guias de Turismo, com 7 (sete) menções.

As Instituições de Ensino aparecem 6 (seis) vezes nas normas analisadas, e por fim, com 5 (cinco) menções ao todo, estão as associações diretamente vinculadas às atividades turísticas: Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH e Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV. Algumas leis não apresentam especificamente quais são as organizações integrantes do conselho, como é o caso de Porto Alegre, Belo Horizonte e Belém, o que prejudica a análise das organizações que compõe esses conselhos e limita a análise de resultados.

No que tange ao critério da voz, como subcritério do bem democrático da inclusão, sua frequência foi medida pelo número de atribuições previstas nos artigos que dispõem sobre as incumbências do conselho. E foram encontrados os resultados demonstrados no Gráfico 25.

GRÁFICO 25 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA VOZ - INCLUSÃO



FONTE: A autora (2018)

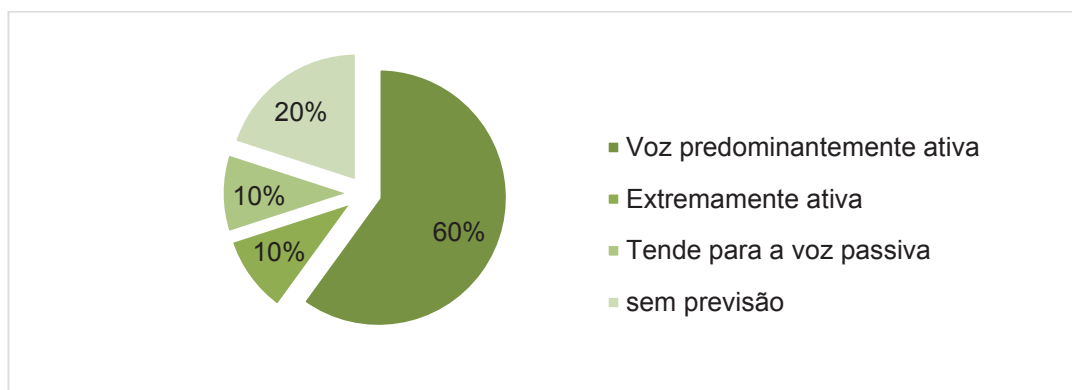
A partir desse critério, a média encontrada resulta num total de 12,6 (doze inteiros e seis décimos) atribuições diferentes. A direção da voz foi medida pelo percentual de atribuições que representam a voz ativa, a qual resultou na média de



57% (cinquenta e sete por cento) das competências dos conselhos, em face de 23% (vinte e três por cento) de atribuições que representam a voz passiva. Entre as normas analisadas, 20% (vinte por cento) dos conselhos não possuem disposições acerca das atribuições específicas, conforme demonstrado no Gráfico 25.

A intensidade da voz foi medida pelas competências específicas dos conselhos e demonstrada no Gráfico 26.

GRÁFICO 26 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA VOZ - INCLUSÃO

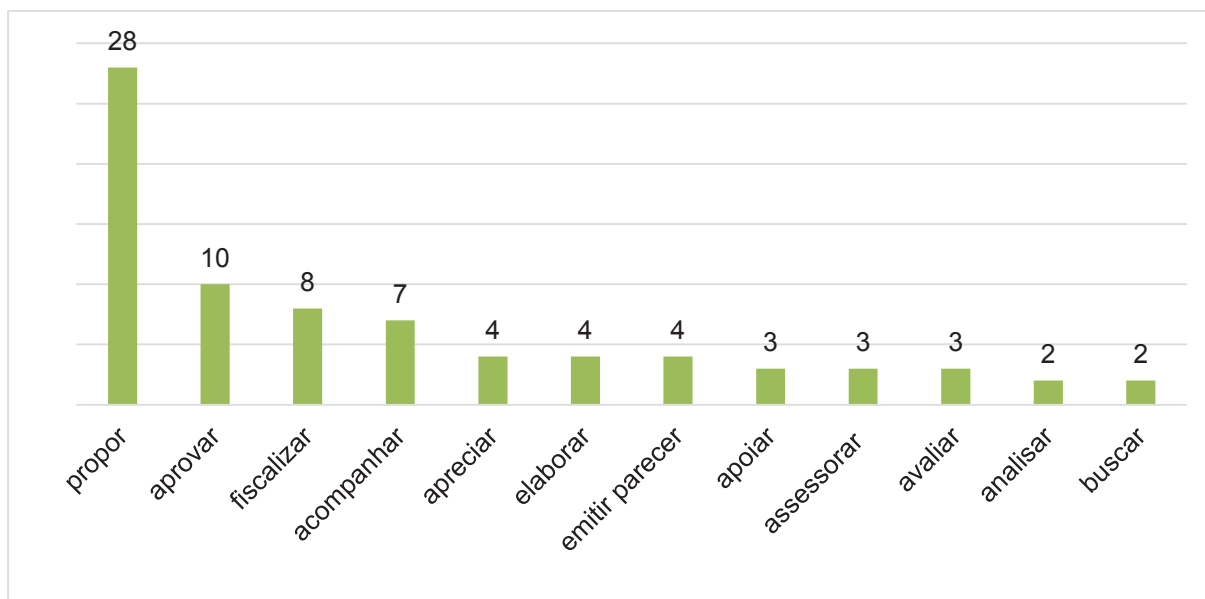


FONTE: A autora (2018)

Os resultados demonstram que 10% (dez por cento) apresentam voz extremamente ativa, 60% (sessenta por cento) apresentam voz predominantemente ativa, e 10% (dez por cento) tendem para a voz passiva. Entre as normas analisadas, 20% (vinte por cento) dos conselhos não possuem disposições acerca das competências específicas, conforme demonstra-se pelo Gráfico 26.

No que tange aos verbos que mais aparecem nas normas atribuindo competências aos conselhos, os resultados estão demonstrados no Gráfico 27.

GRÁFICO 27 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS VERBOS QUE REPRESENTAM A VOZ - INCLUSÃO



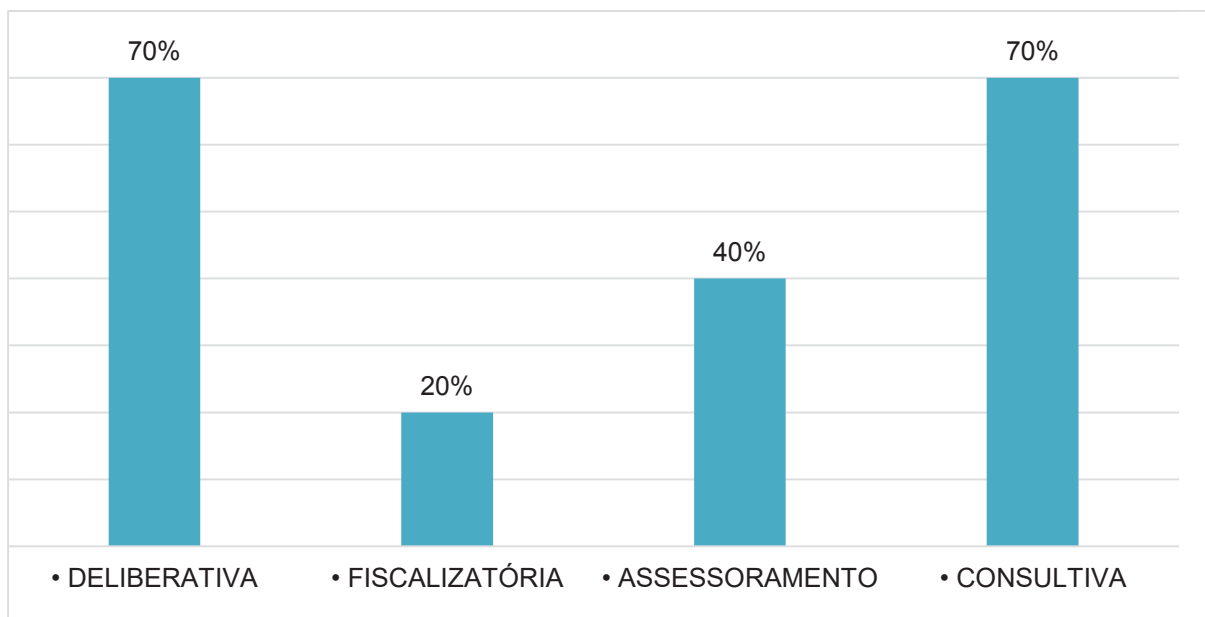
FONTE: A autora (2018)

O verbo “propor” apareceu 28 (vinte e oito vezes), “aprovar” foi utilizado 10 (dez) vezes, “fiscalizar” que foi encontrado 8 (oito) vezes, “acompanhar” foi identificado 7 (sete) vezes, e os verbos “apreciar”, “elaborar” e “emitir parecer” foram citados 4 (quatro) vezes cada, como demonstrado no Gráfico 27.

## 7.2 CONTROLE POPULAR

A frequência do controle popular foi identificada pelas disposições sobre as competências gerais do conselho, classificadas em deliberativas, fiscalizatórias, de assessoramento e consultivas, conforme demonstra o Gráfico 28.

GRÁFICO 28– ANÁLISE DOS RESULTADOS DA FREQUÊNCIA E DIREÇÃO DO CONTROLE POPULAR

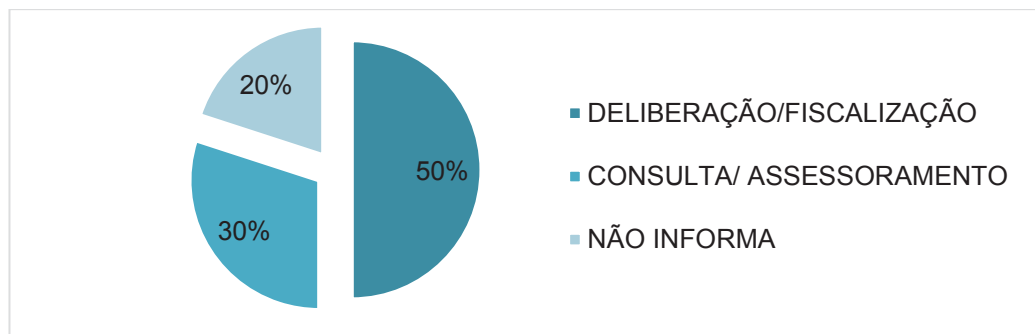


FONTE: A autora (2018)

Considerando que a maioria das normas apresentam mais de uma dessas atribuições, e que elas não se excluem, mas, se complementam, identificou-se que 20% (vinte por cento) das normas que regulamentam os conselhos atribuem competência fiscalizatória, 40% (quarenta por cento) atribuem competência de assessoramento, e 70% (setenta por cento) das normas atribuem competências deliberativas e o mesmo percentual para competência consultiva. Nos conselhos analisados 20% (vinte por cento) das normas não apresentam previsões sobre competências específicas. Conforme demonstrado pelo Gráfico 28.

No que concerne à intensidade, os dados analisados demonstram os resultados encontrados no Gráfico 29.

GRÁFICO 29 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DO CONTROLE POPULAR

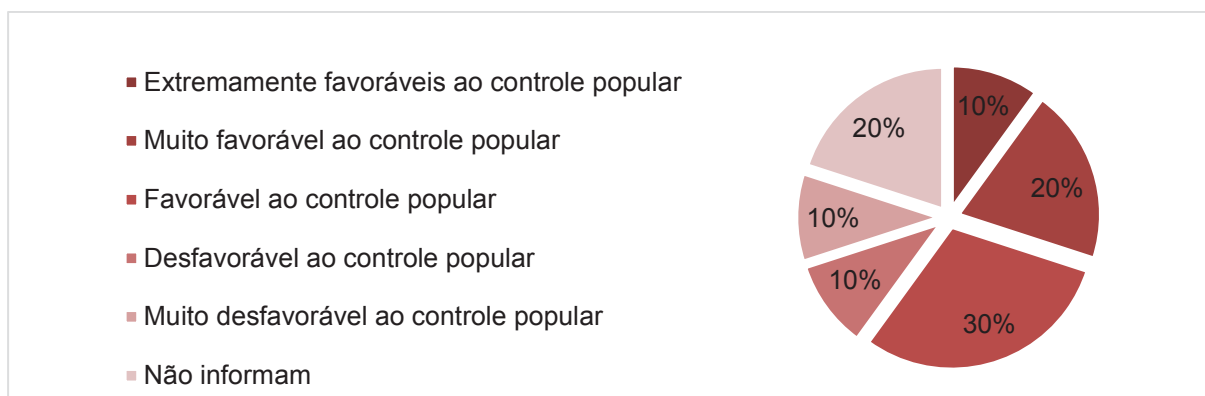


FONTE: A autora (2018)

Logo, 50% (cinquenta por cento) das normas que regulamentam os conselhos são favoráveis ao controle popular, 30% (trinta por cento) são desfavoráveis. Salienta-se que os 20% (vinte por cento) das normas que não apresentam previsões sobre competências específicas do conselho não permitem a classificação, ficando à margem dos critérios estabelecidos, conforme demonstra-se pelo Gráfico 29.

Ainda sobre a intensidade, o Gráfico 30 demonstra as porcentagens encontradas.

GRÁFICO 30 – ANÁLISE DA INTENSIDADE DO CONTROLE POPULAR



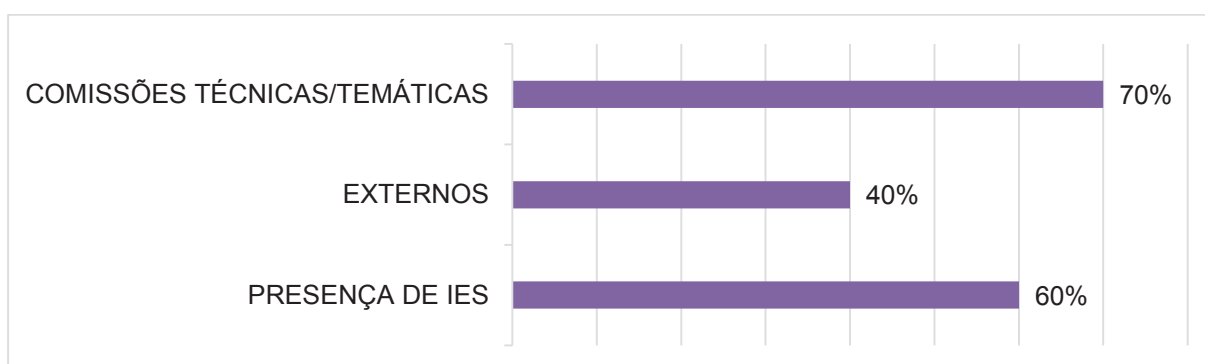
FONTE: A autora (2018)

Ou seja, 10% (dez por cento) das normas são extremamente favoráveis ao controle popular, 20% (vinte por cento) são muito favoráveis, 30% (trinta por cento) são favoráveis, 10% (dez por cento) são desfavoráveis, o mesmo percentual são muito desfavoráveis e 20% (vinte por cento) não informam as competências específicas do conselho.

### 7.3 JULGAMENTO PONDERADO

O bem democrático do julgamento ponderado foi analisado com base na presença de Instituições de Ensino Superior, na possibilidade de chamamento de externo para discutir questões técnicas e na formação de comissões temáticas para discussão de assuntos específicos. Os resultados encontrados estão demonstrados no Gráfico 31.

GRÁFICO 31 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DO JULGAMENTO PONDERADO

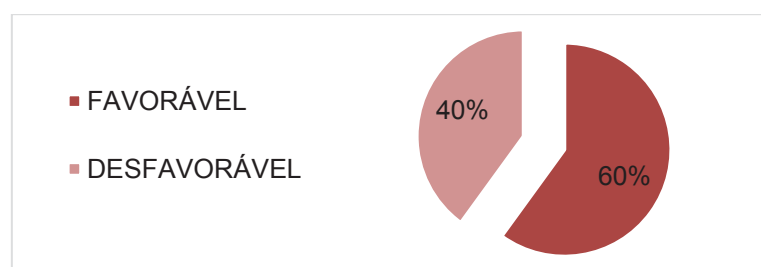


FONTE: A autora (2018)

Com base na análise realizada foi constatado que 60% (sessenta por cento) das normas analisadas mencionam a presença de representantes de IES na composição dos conselhos, 40% (quarenta por cento) preveem a possibilidade de convidar externos e 70% (setenta por cento) apresentam a possibilidade de constituir comissões temáticas/técnicas, considerando que essas três possibilidades se repetem constantemente nas normas.

No que tange à direção, o Gráfico 32 demonstra as porcentagens encontradas.

GRÁFICO 32 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DO JULGAMENTO PONDERADO

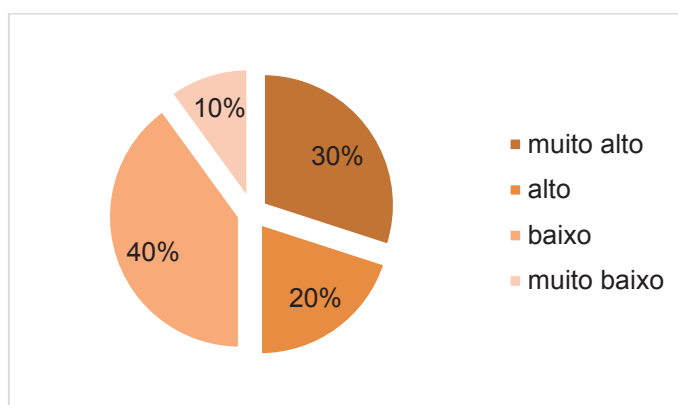


FONTE: A autora (2018)

Constata-se que 60% (sessenta por cento) dos conselhos são favoráveis ao julgamento ponderado e 40% (quarenta por cento) são desfavoráveis por não apresentarem no mínimo 2 (duas) das 3 (três) previsões utilizadas como parâmetro para análise de tal bem.

No que tange a intensidade, o Gráfico 33 demonstra os resultados encontrados.

GRÁFICO 33 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DO JULGAMENTO PONDERADO



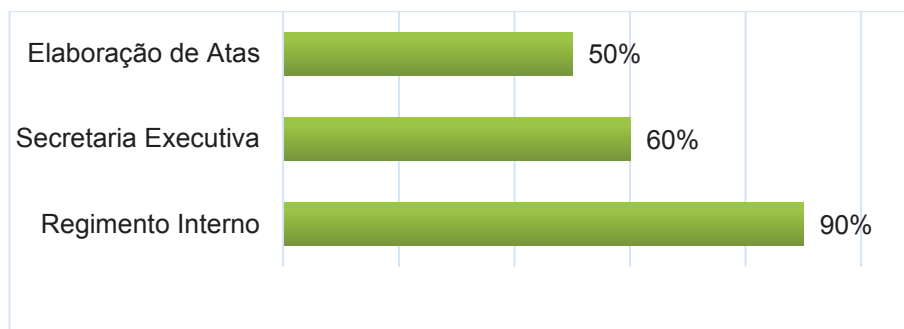
FONTE: A autora (2018)

Conclui-se que 30% (trinta por cento) das normas apresentam muito alto julgamento ponderado, 20% (vinte por cento) apresentam alto julgamento ponderado, 40% (quarenta por cento) apresentam intensidade baixa e 10% (dez por cento) foram classificadas com muito baixo julgamento ponderado.

#### 7.4 TRANSPARÊNCIA: INTERNA E EXTERNA

A transparência interna foi analisada com base na previsão de competência normativa para elaboração e aprovação pelo Conselho do seu Regimento Interno, necessidade de elaboração de atas e pela existência de uma Secretaria Executiva. Os resultados da análise estão representados no Gráfico 34.

GRÁFICO 34 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA TRANSPARÊNCIA INTERNA

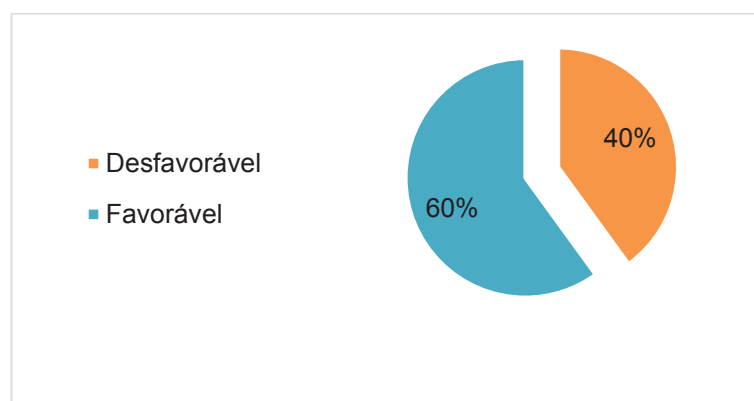


FONTE: A autora (2018)

Foi constatado que 90% (noventa por cento) das normas jurídicas analisadas apresentam previsão de elaboração de seu próprio regimento pelo conselho. Apenas 10% (dez por cento) delega a elaboração ao Poder Executivo, o que foi considerado como desfavorável à transparência interna. No que concerne à Secretaria Executiva, 60% (sessenta por cento) das normas mencionam sua instituição. E no que tange à necessidade de elaboração de atas das reuniões, 50% (cinquenta por cento) das normas preveem tal exigência.

Considerando os critérios (regimento interno + secretaria executiva + elaboração de atas) para a análise da direção, o Gráfico 35 demonstra os resultados encontrados.

GRÁFICO 35 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA TRANSPARÊNCIA INTERNA



FONTE: A autora (2018)

Ao todo, 60% (sessenta por cento) das normas analisadas foram classificadas como favoráveis à transparência interna e 40% (quarenta por cento) desfavoráveis ao respectivo bem democrático.

Quanto à intensidade da transparência interna, o Gráfico 36 reflete as porcentagens obtidas.

GRÁFICO 36 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA INTERNA



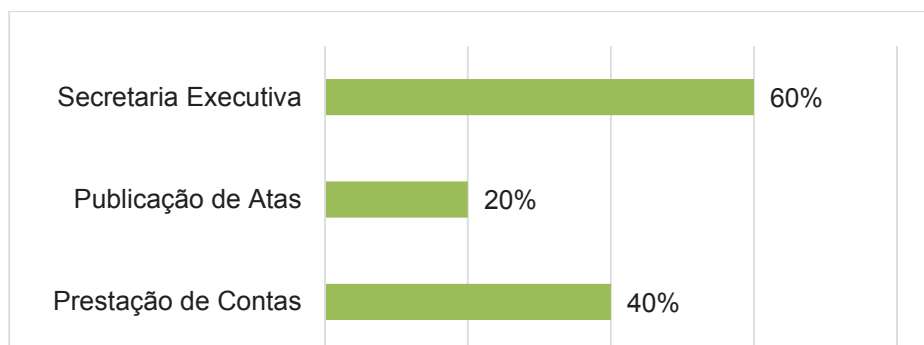
FONTE: A autora (2018)

Nota-se que 50% (cinquenta por cento) das normas são muito favoráveis por possuírem previsões de incumbência ao Conselho dos 3 (três) critérios adotados para a análise; 10% (dez por cento) das normas não preveem a necessidade de elaboração de atas das reuniões, portanto são moderadamente favoráveis a transparência interna; 30% (trinta por cento) das normas apenas preveem a necessidade de elaboração do Regimento Interno, sendo classificadas como moderadamente desfavoráveis a transparência interna; e 10% (dez por cento) das normas não apresentam nenhuma das previsões utilizada como critério da análise, sendo classificadas como muito desfavoráveis à transparência interna.

A transparência externa foi classificada conforme as previsões de mecanismos de prestação de contas, da necessidade de publicação das atas elaboradas nas reuniões e da presença da secretaria executiva. Os resultados estão no Gráfico 37.



GRÁFICO 37 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA

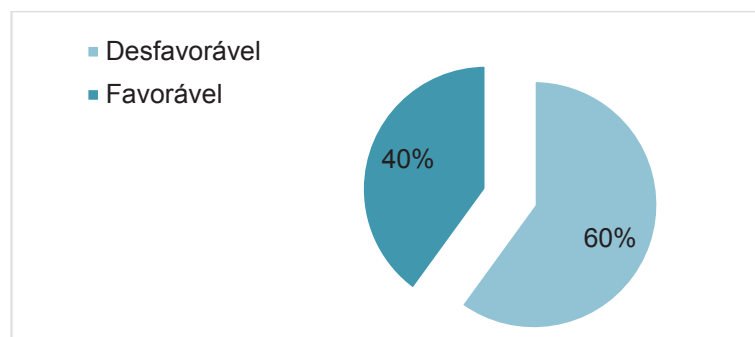


FONTE: A autora (2018)

O resultado da análise demonstra que 40% (quarenta por cento) das normas apresentam previsão de prestação de contas, 20% (vinte por cento) preveem a necessidade de publicação das atas e 60% (sessenta por cento) preveem a instituição de uma secretaria executiva, conforme Gráfico 37.

A direção da transparência interna está demonstrada no Gráfico 38.

GRÁFICO 38 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA

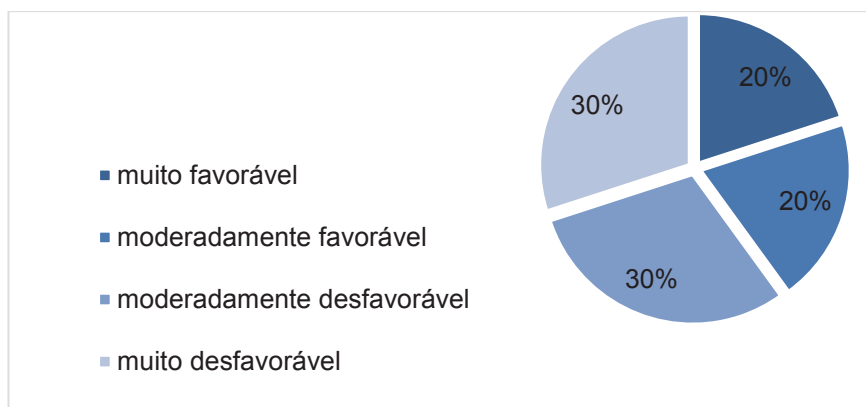


FONTE: A autora (2018)

Ao todo, 60% (sessenta por cento) das normas são desfavoráveis a transparência externa e, 40% (quarenta por cento) são favoráveis, mas nenhuma norma prevê os 3 (três) critérios adotados para a análise. Conforme Gráfico 38.

Por fim, no que tange à intensidade dos resultados estão no Gráfico 39.

GRÁFICO 39 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA



FONTE: A autora (2018)

Constata-se que 30% (trinta por cento) das normas analisadas não apresentam nenhuma previsão a respeito dos critérios, sendo classificadas como muito desfavoráveis à transparência externa; 30% (trinta por cento) são moderadamente desfavoráveis à transparência interna por apresentarem apenas um dos critérios; 20% (vinte por cento) são moderadamente favoráveis, por apresentarem 2 (dois) dos 3 (três) critérios; e somente 20% (vinte por cento) das normas apresentam os 3 (três) critérios utilizados para a análise, sendo classificadas como muito favoráveis à democracia, conforme demonstrado no Gráfico 39.

Partindo dos resultados obtidos pela análise, chegamos por fim as considerações finais que serão abordadas no capítulo seguinte.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As abordagens das teorias democráticas discursiva, participativa e deliberativa vinculam a participação à qualidade da democracia das instituições, e apostam na centralidade das instituições participativas para conferir legitimidade às decisões políticas que vinculam a coletividade (FARIA, SILVA e LINS, 2012). A participação nas políticas públicas em turismo se institucionalizou pelos Conselhos Municipais, que buscaram a melhoria do acesso às políticas públicas, mas que apresentaram, ao mesmo tempo, muitos problemas o que também diminuiu sua legitimidade (AVRITZER, 2010). Essas instituições foram analisadas até o momento sob a ótica do aumento da participação, no entanto, diferentes formas de participação e representação também surgiram, distorcendo o seu próprio funcionamento (AVRITZER, 2009).

As instituições participativas criadas após a Constituição Federal de 1988 variam na sua capacidade de democratizar o governo. Por isso, analisar as leis que criam e regulamentam esses desenhos institucionais podem trazer respostas aos problemas da sua implementação, haja vista que a lei ocupa uma posição privilegiada na ordem social (BURNS e NOVELLI, 2007).

Partindo das relações entre setor público, espaços participativos, direito e o turismo, o objetivo da presente pesquisa foi analisar a democracia nas normas jurídicas que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo de dez capitais brasileiras. Foram selecionadas duas cidades de cada região do país, que disponibilizam suas normas na internet. Adotou-se como critérios de análise os bens democráticos de Smith (2009) – a inclusão, subdividida em presença e voz, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência, sob os vieses interno e externo, para analisar como as normas cumprem os critérios de democracia estabelecidos.

A metodologia foi embasada na análise de conteúdo de Bardin (1977), iniciando com a pré-análise, ou seja, com a coleta das normas jurídicas que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo. Após a coleta das normas, foi realizada a categorização, na qual primeiramente foi definida a significação, ou seja, quais disposições se relacionam com as categorias propostas (bens democráticos). Em seguida destacada quais partes de cada norma jurídica categorizada se relacionam com cada bem democrático. Posteriormente, na fase da inferência, foi analisada a frequência, a direção e a intensidade na discussão dos resultados,

avaliando se as disposições normativas favorecem os bens democráticos de acordo com os parâmetros estabelecidos.

Da análise das normas foi possível identificar que, no que concerne à presença como subcategoria da inclusão, a composição média dos conselhos apresenta uma grande quantidade e diversidade de membros e, apesar das organizações mais citadas como membros serem as Secretarias Estaduais e Municipais, a composição dos conselhos é predominantemente representada pelo setor empresarial e apresenta baixa participação da sociedade civil. Dessa forma, foi possível constatar que a representatividade da sociedade civil nessas instituições é baixa, ou ainda, quando cumprem satisfatoriamente o bem democrático da inclusão, não possuem voz ativa para deliberar sobre assuntos relevantes.

No que tange à voz, algumas normas não preveem as atribuições e competências dos conselhos, prejudicando a análise e, conseqüentemente, deixando mais vulnerável à discricionariedade a atuação da instituição. Já nos casos em que as atribuições aparecem nas normas analisadas, predominam competências vinculadas à pró-atividade dos conselhos como instituições propositivas, pela maior aparição do verbo “propor” como atribuição específica.

Quanto ao controle popular, o mesmo problema se repete, alguns conselhos não informam as competências e prejudicam a análise. Os conselhos que informam as competências gerais, apresentam funções deliberativas e consultivas em números iguais. Já no que tange às atribuições específicas, se caracterizam majoritariamente como favoráveis ao controle popular, por estarem atreladas a deliberação e fiscalização.

O julgamento ponderado teve uma média majoritariamente favorável, pois a maioria das normas apresentam como membros do conselho Instituições de Ensino Superior e se organizam em comissões temáticas para discutir sobre assuntos específicos.

As disposições das normas analisadas são em geral altamente favoráveis à transparência interna, pois, na maior parte das leis há previsão de existência de uma secretaria executiva, atribuições são dadas aos próprios conselhos para elaborar e aprovar o seu regimento interno – o que facilita o entendimento do funcionamento da instituição pelos membros que a compõe, e há, também, a necessidade de elaboração de atas das reuniões. Por fim, no que concerne à transparência externa, as normas analisadas foram consideradas majoritariamente desfavoráveis a esse bem

democrático, pela falta de previsão sobre a necessidade de publicação de atas, ausência de secretaria executiva ou pela ausência de previsão de mecanismos de prestação de contas.

É possível constatar que essas instituições participativas variam muito em seus desenhos institucionais, os quais estão diretamente vinculados à efetividade da participação dos membros. As normas dos conselhos também dependem da vontade política na redação, quando o adequado é que sejam norteadas pelos critérios de democracia e não fiquem à mercê da discricionariedade administrativa.

Não basta que as normas atribuam voz ao conselho se a ele forem dadas poucas competências efetivamente deliberativas, impossibilitando sua atuação pró-ativa em questões relevantes. Em relação à presença, destaca-se a possibilidade de eleição dos membros do Conselho mediante credenciamento aberto a todos os interessados, o que facilita a inclusão de instituições diversas tornando-o, por um viés normativo, mais democrático.

Merece destaque a vinculação das competências dos conselhos à administração dos Fundos Municipais destinados ao turismo, respeitando mecanismos de prestação de contas e publicidade de todos os atos. Logo, é menos adequado a gestão efetiva dos fundos estarem vinculadas a outras instituições, como empresas públicas, que não necessariamente atendem aos critérios de democracia buscados pelos conselhos.

Além disso, é necessário haver clareza na forma de organização da instituição, tanto para os seus membros, quanto para qualquer cidadão que busque essa informação, sendo imprescindível a existência de regras que regulamentam o conselho de forma expressa, através de um regimento interno bem elaborado, com a devida publicidade e facilitação de acesso a qualquer interessado.

A complexidade dos trabalhos dos conselhos também exige conhecimentos específicos sobre os temas analisados, e a finalidade da instituição está ligada diretamente à tomada de decisões equilibradas, com a devida ponderação de todos os que serão influenciados por ela. Por isso, a difusão de conhecimentos técnicos é necessária, e a presença de membros com diferentes ideais e pontos de vista agrega no julgamento ponderado das questões.

Como implicações práticas da análise realizada, foi possível identificar que muitas normas não cumprem satisfatoriamente todos os critérios estabelecidos, o que pode dificultar a institucionalização democrática desses espaços participativos.

Apesar da presente análise não ter como objetivo determinar como se estruturam as normas para o funcionamento de um conselho, é possível compreender que as falhas encontradas na legislação decorrem da complexidade do processo de desenvolvimento da participação nas políticas públicas de turismo – pois envolvem múltiplos interesses, o que dificulta a incorporação de estruturas mais democráticas na mente dos responsáveis pela institucionalização desses espaços.

Como limitações teóricas da pesquisa foram excluídos os bens democráticos da transferibilidade, que se trata da capacidade do mesmo desenho institucional ser replicado (SMITH, 2009), por esse critério demandar um referencial teórico próprio, não sendo o objeto da presente pesquisa. E foi excluído também o critério da eficiência, compreendida pela viabilidade de sustentar o custo burocrático e administrativo da participação (SMITH, 2009), o qual seria mensurado pela capacidade financeira de subsidiar os custos administrativos, burocráticos e investimentos do órgão a que o conselho está vinculado, por essa análise demandar a aplicação de outra metodologia prática.

Salientam-se as ressalvas realizadas por Smith (2009) no sentido que os bens não são uma lista definitiva das qualidades associadas às instituições democráticas, mas sim, uma seleção particular de componentes significativos para qualquer compreensão razoável do que esperamos minimamente da democracia (SMITH, 2009). Além disso, é improvável que qualquer projeto institucional realizará plenamente todos os bens (SMITH, 2009).

Ainda como limitações teóricas, apesar da presente pesquisa possuir influências diretas do institucionalismo, não foi possível abordar toda a vastidão de referências relacionadas à mesma por limitações de tempo. Assim foram utilizados apenas os conceitos que se vinculam diretamente ao objeto analisado no presente trabalho.

Como limitações da coleta de dados, em alguns casos houve inúmeras dificuldades para encontrar as normas jurídicas que regulamentam os conselhos, como decretos e regimentos internos, pela falta de publicidade e de disponibilidade de acesso, o que limitou a análise das normas efetivamente publicadas e disponíveis nos sites consultados.

Todavia, a pretensão da presente pesquisa foi analisar a qualidade democrática das normas jurídicas que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo disponíveis na *internet*, pois essas leis e decretos são a base da

implementação dessas instituições. Como exposto, se essas disposições que criam essas instituições não cumprirem satisfatoriamente os bens democráticos, inclusive no que tange à publicidade e à transparência dessas normas, a qualidade democrática da instituição como um todo estará comprometida.

Além das limitações já citadas, houve a limitação de tempo para abordar a implementação dessas leis na institucionalização desses conselhos. Esse estudo de implementação poderá ser realizado por pesquisas futuras, inclusive com a coleta das atas de reuniões, realização de entrevistas e análise de outros documentos, além das normas jurídicas que possibilitem a complementação da presente análise.

Por fim, salienta-se que os bens democráticos estabelecidos por Smith (2009) representam os diferentes aspectos priorizados na promoção da democracia, articulando diferentes concepções teóricas e, portanto, podem ser utilizados como categorias de análise para avaliação de quaisquer instituições no âmbito no turismo. Por isso, além dos resultados obtidos com a análise das normas jurídicas, uma contribuição relevante da presente pesquisa é a metodologia criada, vinculando a análise de conteúdo de Bardin (1977) aos bens democráticos de Smith (2009), toda a significação proposta e os critérios utilizados para a inferência e análise da intensidade, direção e frequência de cada bem democrático nos textos normativos.

Reitera-se a existência de poucas e incipientes pesquisas sobre a avaliação democrática das normas que regulamentam as instituições participativas no turismo, bem como a relevância do turismo para a economia e para as políticas públicas. Assim, fica evidente a importância e a natureza inovadora da abordagem apresentada, evidenciando um campo aberto para as futuras pesquisas envolvendo o direito, a democracia e o turismo, na análise de outros casos, bem como na utilização e aperfeiçoamento da metodologia proposta.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Fleury, S. (Org.) **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p.77-126, 2006.
- ALEXY, R. **Balancing, constitutional review and representation**. Oxford: Oxford University Press, v.3, n.4, p.572-581, 2005.
- ANTONAKAKIS, N.; DRAGOUNI, M.; EECKELS, B.; FILIS, G. Tourism and economic growth: Does democracy matter? **Annals of Tourism Research**, v. 61, p. 258-264, nov., 2016.
- ARAUJO, C. R. M. **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 1991 até 2006**. 426 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.
- ARAUJO, C. R. M. Civil Society Participation in Public Policy Processes in Brazilian Tourism: The Itupararanga-Sorocabana Touristic Region Forum. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, Juiz de Fora, v.4, n.1, p. 8 -14, jan/abr. 2014.
- ARAUJO, C. R. M. Conselho Estadual de Turismo de São Paulo: desafios para democratizar o processo de políticas públicas de turismo do Estado de São Paulo. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, 2013.
- ARAUJO, C. R. M. **Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro - COMTUR: Rompendo o Monopólio Estatal do Poder**. VII Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo. Universidade Anhembi Morumbi – UAM/ São Paulo, 2010.
- ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: Fleury, S. (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 373-396, 2006.
- ARENDT, H. **Between Past and Future**. New York: Viking Press, 1968.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L. Introdução. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 7-56, 2010.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.



BELÉM, PA. Decreto n° 76.284, de 21 de junho de 2013. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. **Legislação do Município de Belém**, PA, 21 jun. de 2013. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/decreto/2013/7629/76284/decreto-n-76284-2013-nomeia-os-membros-do-conselho-municipal-de-turismo-comtur>>.

Acesso em: 20 dez. 2018.

BELÉM, PA. Lei n° 7.931, de 23 de dezembro de 1998. Cria o Conselho Municipal de Turismo – CMT, e dá outras providências. **Legislação do Município de Belém**, PA, 23 dez. de 1998. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/1998/793/7931/lei-ordinaria-n-7931-1998-cria-o-conselho-municipal-de-turismo-cmt-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BELO HORIZONTE, MG. Decreto n° 16.365, de 05 de julho de 2016. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR-BH. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Ano XXII - Edição n° 5082, 05 jul. de 2016. Disponível em: <

<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1165368>>.

Acesso em: 29 de maio de 2018.

BENI, M. C. A política do turismo. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoy. **Turismo: como aprender como ensinar**. São Paulo: SENAC, p. 177-202, 2001.

BERELSON, B. R. Democratic Theory and Public Opinion. **Public Opinion Quarterly**, v. 16, n. 3, p. 313-30, 1952.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOWRING, J. (Org.). **The Works of Jeremy Bentham**. Edimburgo: Tait, v. 1, 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização – Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria n° 192, de 27 de dezembro de 2018.

Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur n° 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências.

**Ministério do Turismo**, Brasília, DF, 27 dez. 2018. Disponível em: <

<http://www.turismo.gov.br/2018.html?id=12256:Portaria-192-de-27-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BURNS, P. M., NOVELLI, M. **Tourism and Politics**. Oxford: Elsevier Ltd, 2007.

BURSZTYN, I. BARTHOLO, R. DELAMARO, M. Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil. In:

BARTHOLO, R.; SANZOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (Org.) **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, R. BRASIL, F. P. Descentralização e Financiamento dos Municípios no Brasil Contemporâneo. **Revista de Administração FACES Journal**, v.9, n. 2, abr./jun. 2010.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO DISTRITO FEDERAL (CONDETUR/DF). Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal. **Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal**, Distrito Federal, 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO (COMTUR). Regimento Interno. Aprovado na CXLVII Sessão Ordinária do Comtur. **Conselho Municipal de Turismo de São Paulo**, São Paulo (SP), 08 dez 2005. Disponível em: <[http://www.spturis.com/comtur/arquivos/reg\\_int\\_comtur\\_081205.pdf](http://www.spturis.com/comtur/arquivos/reg_int_comtur_081205.pdf)>. Acesso em: 29 de maio de 2018.

CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO (CONTUR). Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo de Natal. **Conselho Municipal de Turismo de Natal**, Natal (RN), 11 jun 2013.

CORRAL, V. H. & RODRÍGUEZ, J. Desarrollo turístico de Pastaza: Diagnóstico estratégico participativo ponderado. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos: ABET**, v. 5(2), p. 35-41, 2015. Disponível em: <<https://abet.ufjf.emnuvens.com.br/abet/article/view/2896>>. Acesso em: 15 de fev. 2019.

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

CURITIBA, PR. Decreto nº 1597 de 2009. Aprova o regulamento do conselho municipal de turismo - COMTUR e dá outras providências. **Legislação do Município de Curitiba, Estado do Paraná**, Curitiba, 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2009/160/1597/decreto-n-1597-2009-aprova-o-regulamento-do-conselho-municipal-de-turismo-comtur-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CURITIBA, PR. Lei nº 11.835, de 4 de julho de 2006. Institui o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, e dá outras providências. **Legislação do Município de Curitiba, Estado do Paraná**, Curitiba, 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2006/1184/11835/lei>-

ordinaria-n-11835-2006-institui-o-conselho-municipal-de-turismo-comtur-e-da-outras-providencias-2009-12-10-versao-consolidada>. Acesso em: 20 dez. 2018.

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

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº31.733, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, 28 maio 2010.

DOBINSON, I., JOHNS, F. Qualitative Legal Research. In: MCCONVILLE, M.; CHUI W. H. **Research Methods for Law**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

DOLOWITZ, D. MARSH D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 1, p. 5-24, January, 2000.

DREDGE, D. Place change and tourism development conflict: Evaluating public interest. **Tourism Management**. v.31, p.104-112, 2010.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations**. New York: Oxford University Press. 2009.

ENDRES, A. V. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a Constituição do Conselho Municipal de Turismo: em Análise, Belém do Pará. **Veredas Revista Científica de Turismo**, ano I, n. 1, 2002.

ENDRES, A. V. Planejamento estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. **Turismo em Análise**, São Paulo, v.13, n.1, p. 66-78, 2002.

FARIA, C. F., RIBEIRO, U. C. **Entre o legal e o 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.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, jan./abr., 2012.

FAZITO, M; SCOTT, M; RUSSELL, P. The dynamics of tourism discourses and policy in Brazil. **Annals of Tourism Research**, v. 57, p.1-17, 2016.

FISCHER, F. **Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GOIÂNIA. Lei nº 7843, de 14 de setembro de 1998. Cria o conselho municipal de turismo e dá outras providências. **Legislação do Município de Goiânia, Estado de Goiás**, Goiânia, 14 de set. de 1998. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/go/g/goiania/lei-ordinaria/1998/785/7843/lei->

ordinaria-n-7843-1998-cria-o-conselho-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 dez. 2018.

GOIÂNIA. Lei nº 8815, de 19 de junho de 2009. Cria o fundo municipal de turismo - Fumtur, e dá outras providências. **Legislação do Município de Goiânia, Estado de Goiás**, Goiânia, 19 de jun. de 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/go/g/goiania/lei-ordinaria/2009/881/8815/lei-ordinaria-n-8815-2009-cria-o-fundo-municipal-de-turismo-fumtur-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print, 2018.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 36, p.39-53, 1995.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.

LAVALLE, A. G., VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

LEIS MUNICIPAIS. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2018

LEXML Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

LIN, D.; SIMMONS, D. Structured inter-network collaboration: Public participation in tourism planning in Southern China. **Tourism Management**, v. 63, n. 63, p. 315-328, 2017.

LUNDELL, K.; KARJALAINEN, M.; H. S. CHRISTENSEN. After the Merger: Do Citizens Want Democratic Innovations? **Scandinavian Journal of Public Administration**, v. 20, n. 3, p. 3-31, 2016.

MACHADO, V. **Turismo, Direito e Democracia**. Escolar Editora: Lisboa, 2015.

MANAUS, AM. Decreto nº3.789, de 9 de agosto de 2017. Dispõe sobre a composição do conselho Municipal de Turismo – COMTUR, mandato relativo ao biênio 2017/2019. **Legislação do Município de Manaus**, AM, 9 de ago. de 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/decreto/2017/378/3789/decreto-n-3789-2017-dispoe-sobre-a-composicao-do-conselho-municipal-de-turismo-comtur-mandato-relativo-ao-bienio-20172019>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MANAUS, AM. Lei nº 1.884, de 13 de junho de 2014. Altera a composição do Conselho Municipal de Turismo, e dá outras providências. **Legislação do Município de Manaus**, AM, 13 de jun. de 2014. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2014/188/1884/lei-ordinaria-n-1884-2014-altera-a-composicao-do-conselho-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MANAUS, AM. Lei nº 424, de 8 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo, e dá outras providências. **Legislação do Município de Manaus**, AM, 8 de jan. de 1998. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/1998/43/424/lei-ordinaria-n-424-1998-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MATTIJSEN, T.; BEHAGEL, J. H.; BUIJS, A. How democratic innovations realise democratic goods. Two case studies of area committees in the Netherlands. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 58, n. 6, p. 997-1014, 2015.

MCCONVILLE, M.; CHUI W. H. **Research Methods for Law**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo. n. 100, p. 83-118, 2017.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo**. Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro: perguntas e respostas. Brasília, julho de 2018. Disponível em: <<http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PerguntasRespostasCategorizacao2018.pdf>>. Acesso em 18 de agosto de 2018.

MOLINA, S. RODRIGUEZ ABITIA, S. **Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina**. Bauru: EDUSC, 2001.

NATAL, RN. Lei nº 6027 de 30 de dezembro de 2009. Promove a reestruturação do Conselho Municipal de Turismo – CONTUR e consolida as disposições a ele pertinentes, e dá outras providências. **Leis Municipais**, Natal, RN. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-ordinaria/2009/603/6027/lei-ordinaria-n-6027-2009-promove-a-reestruturacao-do-conselho-municipal-de-turismo-contur-e-consolida-as-disposicoes-a-ele-pertinentes-e-da-outras-providencias?q=6027>>. Acesso em: 29 de maio de 2018.

NINO, C. S. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona, Espanha: Gedisa Editorial S.A., 2003.

OLIVEIRA, C. T. F., ZOUAIN, D. M., BARBOSA, L. G. M. Políticas Públicas de Turismo en Brasil: una evaluación en 65 municipios. **Estudios y perspectivas en turismo**. v. 24, p. 76– 95, 2015.

PADDISON, B., WALMSLEY, A. New Public Management in tourism: a case study of York. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 26, n.6, 2018.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de: ROUANET, L. P. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PORTO ALEGRE, RS. Decreto nº 13.089, de 24 de janeiro de 2001. Regulamenta a lei complementar nº 447/2000, dispondo sobre as eleições dos membros de entidades comunitárias, científicas e de organizações populares de caráter comunitário, para a primeira composição do conselho municipal de turismo, disciplina a junta administrativa do fundo municipal de turismo e dá outras providências. **Legislação do Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 24 de jan. de 2001. Disponível em: <  
<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2001/1309/13089/decreto-n-13089-2001-regulamenta-a-lei-complementar-n-447-2000-dispondo-sobre-as-eleicoes-dos-membros-de-entidades-comunitarias-cientificas-e-de-organizacoes-populares-de-carater-comunitario-para-a-primeira-composicao-do-conselho-municipal-de-turismo-disciplina-a-junta-administrativa-do-fundo-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

PORTO ALEGRE, RS. Lei Complementar nº 447, de 10 de maio de 2000. Dispõe sobre o sistema municipal de turismo, a estrutura e o funcionamento do conselho municipal de turismo, cria o fundo municipal de turismo e dá outras providências. **Legislação do Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 10 de maio de 2000. Disponível em: <  
<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2000/44/447/lei-complementar-n-447-2000-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-turismo-a-estrutura-e-o-funcionamento-do-conselho-municipal-de-turismo-cria-o-fundo-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

PORTO ALEGRE, RS. Lei Complementar nº 661, de 07 de dezembro de 2010. Dispõe normas gerais sobre os Conselhos Municipais, nos termos do art. 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, e revoga legislação sobre esse tema. **Legislação do Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 07 de dez. de 2010. Disponível em: <  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;porto.alegre:municipal:lei.complementar:2010-12-07;661>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

RASOOLIMANESH, S.M., JAAFAR, M., AHMAD, A.G. & BARGHI, R. Community participation in World Heritage Site conservation and tourism development. **Tourism Management**, v. 58, p. 142-153, 2017.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Tradução de: AZEVEDO, D. A. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução: **Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RICHTER, L. K. Democracy and Tourism: Exploring the Nature of an Inconsistent Relationship. In: BURNS; P. M. NOVELLI; M. **Tourism and Politics**. Oxford: Elsevier Ltd, 2007.

SALVADOR, BA. Decreto n° 10.985, de 21 de março de 1995. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo COMTUR e dá outras providências. **Leis Municipais**, Salvador, BA. Disponível em: <  
<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/1995/1099/10985/decreto-n-10985-1995-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-municipal-de-turismo-comtur-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 29 de maio de 2018.

SALVADOR, BA. Lei n° 8894 de 1 de setembro de 2015. Reestrutura o Conselho Municipal de Turismo de Salvador (COMTUR) e dá outras providências. **Leis Municipais**, Salvador, BA. Disponível em: <  
<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2015/889/8894/lei-ordinaria-n-8894-2015-reestrutura-o-conselho-municipal-de-turismo-de-salvador-comtur-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 29 de maio de 2018.

SÃO PAULO, SP. Decreto n° 46.649, de 21 de novembro de 2005. Regulamenta a Lei n° 11.198, de 19 de maio de 1992, dispondo sobre o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR e o Fundo Municipal de Turismo - FUTUR. **Legislação do Município de São**, São Paulo, 22 novembro 2005. Disponível em:  
 <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46649-de-21-de-novembro-de-2005/detalhe>>. Acesso em: 29 de maio de 2018.

SÃO PAULO, SP. Lei n° 11.198, de 19 de maio de 1992. Cria o Plano Turístico Municipal – PLATUM e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo, Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 de maio. de 1992.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. London: Allen & Unwin, 1943.

SIMMONS, D.G. Community participation in tourism planning. **Tourism Management**, v. 15, n. 2, p. 98-108, 1994.

SIMPSON, Brian.; SIMPSON, Cheryl. The end of tourism, the beginning of law? In BURNS; P. M. NOVELLI; M. **Tourism and Politics**. Oxford: Elsevier Ltd, 2007.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STONE, L.S. & STONE, T.M. Community-based tourism enterprises: challenges and prospects for community participation; Khama Rhino Sanctuary trust, Botswana, **Journal of Sustainable Tourism**, v. 19(1), p. 97-114, 2011.

TAKASAGO, M.; GUILHOTO, J. J. M.; MOLLO, M. L. R. & ANDRADE, J.P. O potencial criador de emprego e renda do turismo no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v. 40, n. 3, dez. 2010, p. 431-460.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TONON, L.M.P & CARDOZO, P.F. Efetivação do Planejamento Turístico Participativo nas Políticas Públicas de Turismo do Paraná, *Turismo y Desarrollo: Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local*, v. 6, n. 14, 2013.

TOSUN, C. Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management*, v. 21, n. 6, p. 613-633, 2011.

TRENTIN, F.; FRATUCCI, A. C. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. In: International Conference on Tourism & Management Studies, 2011, Algarve, **Book of Proceedings**, v. I, p. 839-848.

TRIBE, J. Knowing about tourism: epistemological issues. 2004. In: GOODSON, L. PHILLIMORE, J. **Qualitative Research in Tourism. Ontologies, Epistemologies and Methodologies**. Psychology Press, 2004.

VELASCO, M. **Tourism Policy**. In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham, 2016.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 239-269, 2004.

WARREN, Mark E. **Democracy and Trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.