

Entre a Formalidade e a Efetividade: A Dinâmica da Participação Social no Ciclo Político de um Conselho Gestor de Turismo em Juiz de Fora/MG^{1/2}

**Thiago Duarte Pimentel, Fabíola Cristina Costa de Carvalho,
Marcela Costa Bifano de Oliveira e Eliza Feres de Lima Moura**

Resumo

O artigo identifica e analisa dois momentos do ciclo político, o processo de percepção de um problema e a geração de propostas a serem implementadas feitas pelos membros do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de uma cidade em Minas Gerais/Brasil ao longo do período de cinco anos (2011-2015), a partir da análise da participação dos atores deste espaço social. As lentes teóricas de gestão pública e de gestão pública do turismo, com enfoque nos mecanismos e processos de participação social, permitiram verificar empiricamente (1) a frequência dos membros do Conselho, (2) participação qualificada, (3) bem como os principais resultados das propostas convertidos em ações concretas. Metodologicamente, este estudo recorreu à análise documental de atas das reuniões, documentos oficiais, da instituição e de outras entidades públicas, bem como não oficiais, tais como notícias de imprensa, relatos e entrevistas. Tais dados foram ordenados, classificados e analisados por meio da análise de conteúdo, com vistas a quantificar as frequências e categorias encontradas. Os resultados mostram que, majoritariamente, existe um baixo grau de assistência às reuniões ou mesmo há abstenção (participação nominal), o que é ainda mais restrito quando se analisa a participação efetiva (ou qualificada) dos atores, por meio da qual se geram propostas concretas. Apenas 3 atores tiveram participação (nominal e) qualificada, e de cujas propostas, apenas uma parte se converteu em resultados. Em síntese, os atores “mais participativos” são também os mais efetivos em termos de resultados, os quais, de algum modo, representam seus pontos de vista e interesses. Conclui-se, portanto, que há uma fragilidade institucional e crise de legitimidade deste mecanismo (conselho), dada a expressão minoritária daqueles que participam, seja nominal ou qualificadamente, crise que está aliada ao risco da cooptação oportunista por aquelas entidades que conseguem impor demandas de forma mais articulada e incisiva, diante da ausência de obstáculos e contrapesos por parte de outros membros.

Palavras-chave

Participação Social. Participação Qualificada. Ciclo Político. Conselho Municipal. Turismo. Brasil.

Abstract

This article identifies and analyses two moments of the political cycle, the process of perceiving a problem and the generation of proposals to be implemented by members of the Municipal Tourism Council (COMTUR) of a city in Minas Gerais/Brazil during five years (2011-2015), based on the analysis of the participation of the actors in this social space. The theoretical lenses of public management and public management of tourism, focusing on the mechanisms and processes of social participation, allowed us to empirically verify (1) the frequency of Board members, (2) qualified participation, (3) as well as the main results of the proposals converted into concrete actions. Methodologically, this study used documentary analysis of minutes of meetings, official, institutional and other public entities' documents, as well as unofficial ones, such as press releases, reports and interviews. These data were ordered, classified and analysed through content analysis, in order to quantify the frequencies and categories found. The results show that, mostly, there is a low level of attendance (what was called "nominal participation") or even abstention at the meetings. This was even most restricted when it has analysed the effectiveness of participation, which means that the attendants were active in the discussions, giving more elaborated ideas. In this sense, only three actors had a qualified participation, through which proposals are generated. Yet, from these, only a fraction were converted into results. In summary, the "most participative" actors are also the most effective in terms of outcomes, for they somehow represent their views and interests. Therefore, we conclude that there is an institutional fragility and a crisis of legitimacy of this mechanism (council), given the minority expression of those who participate, whether nominally or in a qualified way. Such crisis leads to the risk of opportunist cooptation by those entities that manage to impose demands in a more articulate and incisive way, in the absence of obstacles and counterweights by other members.

Keywords

Social Participation. Qualified Participation. Political Cycle. Tourism. Brazil.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os conselhos gestores tornaram-se sinônimos de gestão democrática e participativa (PAES DE PAULA, 2008)³, sobretudo, de acordo com o senso comum. A essa lógica subjaz a tese de que em espaços apropriados, livres de coação (imposta ou autoimposta), os atores sociais poderiam se expressar de forma mais autêntica e fidedigna, e fazer valer seus interesses locais e suas ideias (TENÓRIO, 2008). Por meio dos conselhos gestores, os diversos atores têm a possibilidade de se manifestar, formular, acompanhar e controlar as políticas públicas, exercendo, supostamente, um maior controle sobre o Estado (GOHN, 2011; IPEA, 2012). Seu uso tem se espalhado cada vez mais pelo país e se institucionalizado

em diversas instâncias, nos três níveis do Estado, e, inclusive, em organizações privadas⁴, apresentando, segundo Gohn (2011, p. 354):

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação. Em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir novo formato às políticas sociais, pois se relacionam com o processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas.

Todavia, a despeito de suas possíveis contribuições, várias têm sido as situações em que esses mecanismos têm apresentado resultados questionáveis (ABRAMOVAY, 2001). O uso simbólico dos conselhos, apenas como mecanismo formal para habilitação da entidade gestora (municipal, estadual ou federal) à legislação, tem sido verificado constantemente. Ou, como apontam Gurgel e Justen (2013, p. 375), “o que se percebe é que os Conselhos, ao se institucionalizarem, convertem-se em aparelhos do Estado, com as mesmas vicissitudes das demais instituições do poder político”. Além disso, raras são as ocasiões em que se verifica a suposição (frágil) de que, com base neste dispositivo, os atores participariam mais e de forma efetiva (KLIKSBERG, 1999). Ao contrário, denúncias de desconhecimento, falta de interesse e questionamentos sobre a relevância e aplicabilidade dessas estruturas aliam-se à percepção destas estruturas como morosas, inespecíficas, inconclusas e pouco pragmáticas (NOBREGA; FIGUEIREDO, 2014). Tudo isso tem levado ao questionamento dos conselhos gestores *per se* como instrumentos de empoderamento e controle social (MATA, 2016).

Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites, que falam em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GONH, 2011, p. 355).

Nesse sentido, uma questão fundamental a se indagar é: quão social são os resultados e o processo de participação em espaços institucionalizados de participação social, como os conselhos, por exemplo? Ou dito de outro modo, e partindo do princípio da dúvida metódica, será que existe a possibilidade de os espaços de participação social evitarem ou se reduzirem ao controle de uma minoria?

Partimos da suposição de que, embora do ponto de vista formal, haja, supostamente, a possibilidade de uma representação democrática e pluralista,⁵ factualmente, a representação e participação dos atores são guiadas por elementos materiais, ideológicos e conjunturais, os quais se manifestam em situações específicas, conforme o grau de restrições ou abertura que enfrentem a suas colocações. Adicionalmente, assumimos a tese de que a posição social do agente tende a afetar sua capacidade de participação e, conseqüentemente, sua influência

no processo.

Além disso, levanta-se ainda a discussão em torno ao fato de que a diversificação de interesses representados nestes espaços leva ao (des)equilíbrio de ideias, e que a participação normalmente existente não se concretiza em uma dinâmica democrática, no sentido de existência de diversidade de representação de temas e interesses conforme se caracterizam as demandas sociais de cada lugar.

Muitas pesquisas, no âmbito das políticas públicas têm se dedicado às estruturas dos conselhos, seus aspectos formais, seu funcionamento, assim como às suposições e condições que os embasam, inclusive o comportamento dos membros. Porém, ainda carece de discussão estudos sobre o tipo de participação, em particular, aquilo que chamamos de “participação qualificada” em seus aspectos e resultados no âmbito da dinâmica interativa de participação social dentro do conselho, já que este tipo de participação os habilitam a atuar de forma efetiva, desempenhando papéis e funções dentro do ciclo político, considerando o contexto das agendas públicas locais, sendo esta, portanto, a contribuição teórica deste trabalho. Por outro lado, do ponto de vista empírico ou pragmático, este trabalho evidencia que apenas a institucionalização formal de tais mecanismos de participação parece não ser capaz de assegurar o efetivo cumprimento de sua teleologia. Isto pode sugerir a ausência de uma real esfera civil (ALEXANDER, 2018).

Com o intuito de contribuir para o debate sobre esta temática, o presente artigo tem por objetivo identificar e analisar dois momentos do ciclo político, o processo de percepção de um problema e a geração de propostas a serem implementadas feitas pelos membros do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de uma cidade em Minas Gerais/Brasil ao longo do período de cinco anos (2011-2015), a partir da análise da participação dos atores deste espaço social. Como elementos balizadores de tal discussão, toma-se em conta a participação dos membros (frequência nas reuniões), bem como o grau de efetividade das propostas levadas nas pautas (percepção de um problema) e que se tornaram resultados (implementação).

O artigo apresenta, além desta introdução, cinco partes. Na segunda seção, o marco teórico sobre políticas públicas e a gestão pública do turismo no Brasil é colocado como base para a construção da pesquisa. Na terceira parte, é delineada a metodologia utilizada para a análise realizada, cujos aportes são expostos na quarta seção. Finalmente, na última seção, pondera-se acerca das principais conclusões e contribuições alcançadas no estudo exposto.

MARCO TEÓRICO

Gestão Pública de Turismo no Brasil

Na trajetória recente da gestão do turismo nacional, destaca-se a experiência de gestão descentralizada do turismo no estado de Minas Gerais a partir de 1999, a qual foi considerada uma inovação (EMMENDOERFER; SILVA; LIMA, 2014; OLIVEIRA, 2014), sendo inclusive utilizada como modelo a nível nacional, dado seu resultado marcante, a partir

do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva em 2003. Recordar-se que, no início do referido mandato presidencial, essa ação foi incorporada simultaneamente à criação do Ministério de Turismo (MTUR), dando ênfase ao desenvolvimento turístico por meio da regionalização (EMMENDOERFER; SILVA; LIMA, 2014), além da ampliação do Conselho Nacional de Turismo (CNT), o qual passou a incorporar interesses e grupos da sociedade civil, antes não contemplados. Dessa forma, ressalta-se um conjunto de acontecimentos considerados um marco em relação à gestão da atividade turística, pois, a partir deste momento, demonstrou-se a possibilidade de inserção de interesses da sociedade civil em espaços de discussão democráticos o que poderia levar a influenciar na elaboração de diretrizes e ações para a atividade turística no país.

Nesse período, associada às alterações estruturais relacionadas à tradicional dinâmica que se verifica no início de novos ciclos governamentais, ocorreram, marcadamente, mudanças estruturais na gestão do turismo, pois havia uma preocupação com o desenvolvimento social do país, inclusive de temas como ética e sustentabilidade. Assim, como uma característica da nova agenda pública, são inseridos interesses de grupos que anteriormente não eram contemplados na agenda do turismo, particularmente da sociedade civil organizada (CHAVES, 2011; CARVALHO, 2015)⁶.

Dentro do contexto de estímulo à desconcentração das funções públicas e da gestão descentralizada, mais especificamente do Estado de Minas Gerais, em 2006, os Circuitos Turísticos (CT's)⁷, considerados como a própria política pública para o desenvolvimento da atividade no estado (OLIVEIRA, 2014), por iniciativa própria, criam a Federação dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais (Fecitur), com o objetivo de defender e representar os interesses dos circuitos, apoiando os representantes da iniciativa privada e do poder público. Vale ressaltar, no entanto, que, segundo Oliveira (2014), os CT's, com seu maior grau de descentralização e autonomia dos poderes locais, tiveram um avanço na participação local e consolidação das redes turísticas de Minas Gerais, porém, ainda não haviam alcançado um avanço com relação ao desenvolvimento regional.

Lembra-se ainda que, como forma de estimular este modelo de gestão, em 2009, ocorreu a inclusão do turismo na Lei Estadual n° 18.030⁸, conhecida como *Lei Robin Hood*, a qual dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos Municípios do Estado de Minas Gerais. Assim, o turismo aparece na Seção I, Subseção VIII, como um dos Critérios contemplados, pois é reconhecido como um instrumento de distribuição de renda democrático, já que permite a todos os setores da economia um grande benefício, promovendo o desenvolvimento econômico, social e cultural (MG-SECTUR, 2016).

O cerne do presente artigo está precisamente neste evento, pois, para receber o recurso proveniente dos repasses do ICMS turístico, os municípios mineiros devem cumprir os seguintes critérios: 1) participar de um *Circuito Turístico* (CT) reconhecido pela Sectur; 2) ter uma política municipal de turismo elaborada e em processo de implementação; 3) ter um Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), constituído e em regular funcionamento; e

4) ter Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) constituído e em regular funcionamento (MG-SETUR, 2016; ASSIS, 2014).

O que se pretendia finalmente era favorecer a articulação e a profissionalização do setor em nível local. Nesse sentido, trata-se de um estímulo contextual externo, do Ministério do Turismo (MTUR) e da Secretaria de Estado de Turismo (MG-SETUR), por consequência do estabelecimento da Política de Regionalização no Brasil.

Desse modo, o incentivo financeiro foi utilizado como mecanismo de estímulo à gestão descentralizada do turismo, estratégia cujo objetivo final era criar alternativas de geração de desenvolvimento a nível municipal e regional através da atividade turística.

A Formação das Agendas Públicas e Ciclo Político

O sistema político é formado por diversos atores que possuem distintos interesses, bem como diferentes capacidades de intervenção nas decisões tomadas pelo governo em um determinado território. Nesse âmbito, estabelecem-se as inter-relações entre os agentes participantes – ou preocupados com os vários temas de interesse público – com o objetivo de fazer política, a qual tem a função de “resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua uma das partes” (SCHMITTER, 1984, p. 36). Esta definição está diretamente relacionada à estruturação das arenas políticas. Os motivos da existência de conflitos podem ser a escassez ou necessidade de recursos, assim como a disputa de poderes. Neste escopo, a política é o processo no qual os agentes buscam a resolução dos problemas por meio da cooperação.

Por outro lado, o Estado necessita de meios para respaldar suas decisões, administrar os recursos públicos, prestar contas à população, entre outras atividades. Desse modo, a análise das políticas, também chamada de *policy analysis*, oferece o suporte para examinar os caminhos e tendências característicos de cada período e de cada lugar particular, considerando os atores, os recursos, os interesses e as influências externas como alguns dos elementos centrais, os quais, em conjunto, são capazes de explicar o resultado de ações relacionadas à política.

Dentre os vários conceitos associados à *policy analysis* presentes na literatura da ciência política, destacam-se: *policy arena*, *policy network* e *policy cycle* (FREY, 2000), os quais refletem processos de discussão, disputa de recursos, posições e outras relações existentes.

A *policy arena* é formada pelo conjunto dos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política, os quais podem ser caracterizados pelo objetivo de distribuição de recursos a grande parte da sociedade, ou da redistribuição de recursos destinados a uma finalidade específica para atender outra considerada prioritária; além da normatização das “regras do jogo” por meio de decretos, leis, portarias, e as políticas constitutivas que definem as condições de definição das políticas regulatórias, redistributivas e distributivas (LOWI, 1972).

Deste modo, a partir das análises de *policy networks*, diferenciam-se e representam-se as

interações das diferentes instituições e grupos envolvidos no debate político – tanto do executivo, do legislativo como da sociedade – para explicar a gênese e a dinâmica de implementação de uma determinada *policy* (HECLO, 1978).

Por outro lado, em caso de um grupo de atores não ser capaz de se constituir em torno de uma política setorial como um todo (como, por exemplo, da política de meio ambiente), ainda que apenas identifiquem interesses comuns associados a algumas questões delimitadas de forma estrita (como a movimentação para implementar um projeto de coleta seletiva, de reciclagem do lixo ou a criação de uma área de proteção ambiental), observa-se a formação de *issue networks* (MILLER, 1994).

Por fim, o conceito de *policy cycle* representa uma compreensão processual da política, por meio da definição de cinco fases: (1) percepção do problema, (2) definição da agenda, (3) formulação de propostas (programas ou projetos) para solucionar o problema, (4) implementação e (5) avaliação. A percepção de um problema envolve a identificação pelos agentes das questões mais apropriadas para tratamento político (FREY, 2000). A definição da agenda é o processo de decisão das questões que serão foco das ações governamentais (THEODOULOU, 1995). Na elaboração, são estabelecidos programas ou projetos que são considerados capazes de resolver as questões inseridas na agenda. A implementação é a execução do programa por agentes definidos no seu planejamento. A avaliação é a verificação do atendimento dos objetivos propostos, normalmente baseada em indicadores previamente definidos. Assim, os resultados da avaliação podem servir para adequar uma política ou encerrá-la.

Apesar de considerarmos todos os momentos do ciclo político fundamentais à análise política, neste trabalho, trataremos especificamente de dois momentos: o processo de percepção de um problema e a concretização dos debates empreendidos, através da implementação de ações concretas resultantes das propostas que emergem em um espaço de participação social.

METODOLOGIA

Este estudo faz parte de uma pesquisa mais ampla⁹ sobre a dinâmica da ação coletiva organizada em espaços de participação social, da qual extraímos um recorte específico para este texto sobre a participação – traduzida tanto em termos de sua frequência de assistência às reuniões, aqui entendida como “participação nominal¹⁰”, como em termos de suas propostas colocadas em pauta, aqui entendida como “participação qualificada” – dos membros que participam de um Conselho Municipal de Turismo de uma cidade do estado de Minas Gerais/Brasil, ao longo do período de cinco anos (2011–2015). Portanto, para alcançar o objetivo de analisar comparativamente os momentos do ciclo político de percepção de um problema e o de geração de propostas a serem implementadas feitas pelos membros do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), buscou-se compreender, em um caso concreto, o processo de percepção de um problema e a implementação de ações originadas em proposta a sua solução, dentro de um espaço de participação democrático. Para tanto, foram analisadas especificamente:

1. A frequência dos membros, por meio de duas categorias:

a) participação nominal (ou frequência da assistência às reuniões por entidade): foi visualizada a participação de cada entidade por reunião em cada ano (2011-2015), possibilitando observar as entidades mais presentes;

b) participação qualificada: dada pela atuação proativa nas reuniões, manifestada por meio de falas, engajamento nos debates e propostas de ações. Tais elementos foram preliminarmente identificados em atas e, subsequentemente, cruzados e validados com os diários de campo e informações colhidas em entrevistas e na observação, participante e não participante, realizadas por parte dos membros da pesquisa.

2. Identificação da dinâmica instalada nas fases do ciclo político, por meio da:

c) percepção do problema: identificação dos conteúdos das pautas de discussão, expostos nas atas de cada uma das reuniões (isto é, como os temas se distribuem ao longo do ano¹¹); e da

d) implementação: quando se visualizou a identificação das propostas que se tornaram ações concretas, a partir da identificação prévia de quais ações foram executadas.

3. Relação entre a frequência das entidades e os principais temas da pauta que se converteram em ações concretas:

Neste último item, buscou-se verificar se, além da participação nominal (isto é, aquela relativa apenas à presença ou ausência nas reuniões), existe alguma correlação entre a participação dos membros, em termos de seu caráter mais subjetivo e/ou qualitativo, ou seja, aquilo que aqui se entendeu por “participação qualificada”, a qual se traduz na percepção de um problema, e a real implementação de ações. E, por fim, a relação entre presenças e temas de discussão e a efetividade das propostas e resultados gerados.

Metodologicamente, foram utilizadas as técnicas: análise documental de leis e portarias municipais relacionadas ao COMTUR, bem como o seu Regimento Interno (conf. Quadro 1).

Quadro 1 – Documentos institucionais consultados

Documentos	Tema
Lei nº 12.178, de 16 de dezembro de 2010	Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo
Lei do FUMTUR	Capítulo II da Lei nº 12.178
Portaria 07.448 de 09 de fevereiro de 2011	Nomeia os representantes para o Conselho Municipal de Turismo
Lei nº 12.812 de 12 de junho de 2013	Altera a Lei nº 12.178, de 16 de dezembro de 2010
Portaria nº 8475, de 22 de julho de 2013	Nomeia os representantes para o Conselho Municipal de Turismo

Documentos	Tema
Regimento Interno	Regimento Interno estabelecido pelos membros do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, conforme é determinado pela Lei nº 12.178, de 16 de dezembro de 2010
Lei nº 18.030, 12 de janeiro de 2009	Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais

Fonte: adaptado de Prefeitura Municipal (2016).

Em seguida, por meio da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), analisaram-se 63 atas de reuniões do Conselho Municipal de Turismo (Quadro 2). Especificamente, foram identificadas 66 atas de reunião no período de fevereiro de 2011, data de sua reativação, e dezembro de 2015, última ata disponível no portal eletrônico do COMTUR¹². Porém, foram excluídas três atas referentes às reuniões dos dias 30 de outubro de 2013, 30 de abril de 2014 e 01 de dezembro de 2014, por se tratarem de reuniões ordinárias do Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), nas quais foram relatados os gastos do FUMTUR¹³.

Quadro 2 – Total de reuniões realizadas entre fevereiro de 2011 e dezembro de 2015

Período	2011	2012	2013	2014	2015
Janeiro	-	Dia 31 – Ordinária	Dia 30 – Ordinária	Dia 30 – Ordinária	Dia 28 – Ordinária
Fevereiro	Dia 01 – Ordinária	Dia 29 – Ordinária	Dia 28 – Ordinária	Dia 27 – Ordinária	Dia 27 – Ordinária
	Dia 10 – Extraordinária				
	Dia 10 – Ordinária				
	Dia 16 – Extraordinária				
Março	Dia 16 – Ordinária	Dia 29 – Ordinária	Dia 26 – Ordinária	Dia 18 – Ordinária	Dia 26 – Ordinária
				Dia 31 – Ordinária	
Abril	Dia 13 – Ordinária	Dia 27 – Ordinária	Dia 04 – Ordinária	Dia 25 – Ordinária	Dia 15 – Ordinária
			Dia 26 – Ordinária	Dia 30 – Ordinária FUMTUR*	
Maio	Dia 24 – Ordinária	Dia 30 – Ordinária	Dia 29 – Ordinária	Dia 30 – Ordinária	Dia 20 – Ordinária
Junho	Dia 01 – Ordinária	Dia 28 – Ordinária	Dia 12 – Ordinária	Dia 30 – Ordinária	Dia 11 – Ordinária

Período	2011	2012	2013	2014	2015
Julho	Dia 29 – Ordinária	Dia 31 – Ordinária	Dia 31 – Ordinária	Dia 31 – Ordinária	Dia 23 - Ordinária
Agosto	Dia 03 – Ordinária	Dia 28 – Ordinária	Dia 21 – Ordinária	Dia 28 – Ordinária	Dia 14- Ordinária
Setembro	Dia 16 – Ordinária	Dia 27 – Ordinária	-	Dia 26 – Ordinária	Dia 16 - Ordinária
Outubro	Dia 20 – Ordinária	Dia 11 – Extraordinária	Dia 30 – Ordinária FUMTUR*	Dia 30 – Ordinária	Dia 27 - Ordinária
		Dia 18 – Ordinária			
Novembro	Dia 01 – Ordinária	Dia 29 – Ordinária	Dia 28 – Ordinária	Dia 26 – Ordinária	Dia 27 - Ordinária
Dezembro	Dia 14 – Ordinária	Dia 19 – Ordinária	Dia 18 – Ordinária	Dia 01 – Ordinária FUMTUR*	Dia 15 - Ordinária
				Dia 17 – Ordinária	

Nota: * reuniões cujo conteúdo não foi incorporado à análise.

Fonte: adaptado de Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (2016). Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/turismo/atas_de_reunioes.php>. Acesso em: 24 fev. 2016.

A análise das atas de reuniões possibilitou verificar a frequência e os temas colocados em pauta pelos membros. Comparou-se, dessa forma, a presença dos membros nas reuniões e contabilizaram-se tais números, a fim de conhecer e verificar o grau de participação¹⁴ e envolvimento na discussão e propostas de ações que envolvem e competem aos membros do COMTUR/JF. Finalmente, através da observação participante, buscou-se entender o jogo político que determina os resultados das ações dos membros que formam parte do conselho. Assim, buscou-se principalmente verificar (1) como se distribui a agenda de discussões do conselho ao longo do ano; (2) se existe alguma lógica (agenda explícita ou oculta) na distribuição dos assuntos; ou (3) se prevalece uma emergência aleatória de temas, segundo demandas contextuais/emergenciais; e ainda, (4) se existe alguma dinâmica/ciclo de tendência que leva a repetição dos assuntos (ainda que eles emergjam *ad hoc*, isto é, de forma não planejada).

ANÁLISE

O Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora

O Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) foi reativado e normatizado através da Lei nº 12.178, de 16 de dezembro de 2010, com o objetivo de contribuir para a formulação de políticas de turismo, articulando os diversos atores ligados ao setor na cidade. A Portaria 07.448 de 09 de fevereiro de 2011 nomeou os primeiros conselheiros. A partir daí, as reuniões do COMTUR ocorrem periódica e ininterruptamente a cada mês, funcionando como um órgão colegiado consultivo, de assessoramento e fiscalização, destinado a orientar, incentivar e promover o turismo no Município, sendo que sua composição de maioria não governamental teve a intenção de estabelecer um caráter de controle social. No período de realização do estudo, o COMTUR estava vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda.

Destaca-se que a motivação para reativar o COMTUR teve a intenção principal e explícita de atender às exigências do Plano Nacional de Turismo 2011-2013 e da Política Estadual de Turismo vigente naquele período, os quais vinculavam o repasse de recursos do ICMS turístico (sobre o ICMS turístico, conf. seção “Gestão Pública do Turismo no Brasil”).

O regimento interno do COMTUR estudado postula que os membros do COMTUR são responsáveis por participar das reuniões, apreciar e votar matérias sujeitas a avaliação. Devem analisar pareceres técnicos proferidos pelos membros, fornecer informações e dados que auxiliem nas decisões tomadas e encaminhar matérias a serem discutidas na Plenária. Além disso, devem propor a criação de comissões técnicas permanentes e/ou temporárias para tratar de assuntos de interesse do Conselho, bem como eleger entre os participantes o Presidente, Vice-presidente, Secretário e Conselheiros.

O Conselho é composto por entidades do setor público que realizam alguma função relacionada com o planejamento e organização do turismo e da sociedade civil e que atuam tanto nas áreas de planejamento como em atividades relacionadas com a oferta dos serviços turísticos na localidade. A estrutura organizacional é formada por uma Diretoria Executiva (Presidente, Vice-Presidente, Secretário), Comissão Fiscal e demais Membros (JUIZ DE FORA, 2010), apresentados no Quadro 3.

O período analisado corresponde a duas gestões. De 2011-2013, primeira gestão, o COMTUR foi composto por 21 membros¹⁵, conforme a Portaria nº 7448, de 09 de fevereiro de 2011, nomeados em conformidade com a Lei 12.178, de 16 de dezembro de 2010. Através da Portaria nº 8475 e da Lei nº 12.812, de 12 de julho de 2013, iniciou-se a segunda gestão analisada, gestão 2013-2015, na qual a composição do conselho foi ampliada. Especificamente, foram aceitas e nomeadas outras 11 entidades¹⁶, porém, nesse período, saem 3 entidades, ficando, no total, 29 entidades participantes. Além disso, em abril de 2015, saem 4 entidades e entram 3 outras, totalizando, de abril a dezembro de 2015, 28 entidades participantes.

Quadro 3 - Membros do COMTUR no período de 2011-2015

Ano	Entidades
Fevereiro de 2011 a junho de 2013	1) Agência de Gestão Ambiental de Juiz de Fora – Agenda JF
	2) Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage – FUNALFA
	3) Guarda Municipal
	4) Secretaria de Comunicação Social – SCS
	5) Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda – Ditur/SDEER
	6) Secretaria de Esporte e Lazer – SEL
	7) Secretaria de Transportes e Trânsito – SETTRA
	8) Ação Brasil para o Turismo – ABRALTUR
	9) Agência de Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região – ADJFR
	10) Associação Brasileira de Agências de Viagem – ABAV
	11) Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL
	12) Associação Brasileira de Produtores de Evento – ABRAPE
	13) Associação Comercial e Empresarial de Juiz de Fora – ACEJF
	14) Associação Profissional das Empresas de Transportes de Passageiros – ASTRANSP*
	15) Circuito Turístico Caminho Novo – CTCN
	16) Juiz de Fora e Região Convention & Visitors Bureau – JFRC&VB
	17) Serviço de Apoio s Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
	18) Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Juiz de Fora – SHRBSJF*
	19) Faculdade Estácio de Sá/Curso de Turismo*
	20) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IF SUDESTE/ Curso de Eventos**
	21) Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Ano	Entidades
Julho de 2013 a março de 2015	22) Associação Profissional das Empresas de Transporte de Juiz de Fora e Zona da Mata – ASETRAP**
	23) Associação Cultural e Recreativa Brasil Alemanha – ACRBA
	24) Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL
	25) Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG
	26) Serviço de Aprendizagem Comercial – SENAC
	27) Sindicato do Comércio de Juiz de Fora – SINDICOMERCIO
	28) Sindicato dos Taxistas e Transportadores Autônomos de Passageiros de Juiz de Fora
	29) Sindicato dos Trabalhadores no Ramo de Motorista Auxiliar de Táxi Vans e Escolares - SINDITAXI AUXILIARES**
	30) Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico – SINART
	31) Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora - CES JF
	32) Faculdade Machado Sobrinho**
Abril a dezembro de 2015	33) Associação dos Condutores Autônomos do Serviço de Táxi de Juiz de Fora – ACAST
	34) Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Juiz de Fora – SHRBSJF
	35) Centro Acadêmico de Turismo – CATUR

Nota: *Deixam de participar a partir de julho de 2013.

** Deixam de participar a partir de abril de 2015.

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se a importância de considerar o período total examinado em duas gestões, pois seria uma forma de identificar traços de evolução e delineamento de padrões nas práticas relacionadas às dinâmicas do conselho.

Nesse sentido, considerando-se a possibilidade de mudança tanto da secretaria executiva como dos próprios conselheiros na representação das entidades, procederiam duas situações principais: a permanência contribui para a continuidade de discussões e processos, como ritos relacionados à dinâmica das reuniões, e também supõe que haja um conhecimento acumulado sobre o contexto turístico do município, e seu papel e possibilidades turísticas em uma conjuntura mais ampla em termos regionais e nacionais, bem como em relação aos atores envolvidos no setor turístico local que participam ou não do conselho. Por outro lado, a entrada ou troca de membros pode favorecer a entrada de novas ideias e temas na agenda do conselho, como também a inserção de novas práticas.

Nesse sentido, uma situação favorável seria a renovação parcial do conselho para se manter

o conhecimento adquirido ao longo do tempo, no sentido de levar ao amadurecimento de discussões e evitar um retrocesso ao que se adquiriu até o momento. Argumenta-se que estas situações podem ser positivas ou negativas, dependendo de outros aspectos que contribuem para a conformação do ambiente interno e externo em que se desenvolvem os debates.

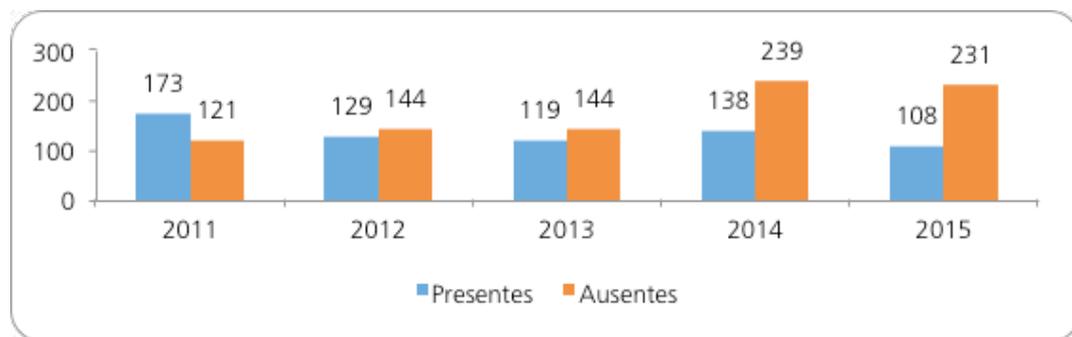
FREQÜÊNCIA DOS MEMBROS NO PERÍODO DE 2011-2015

Especificamente, nesta seção, objetiva-se analisar a frequência das entidades em todo o período estudado, de 2011 a 2015. Assim, consiste na verificação da presença e ausência das entidades nas reuniões ordinárias e extraordinárias. Os resultados representam a correlação entre a presença/ausência dos membros segundo o total de reuniões, ano a ano.

Frequência nas Reuniões

A frequência na reunião por membros é apresentada no Gráfico 1, cujo foco foi a visualização da presença e ausência de cada membro de entidade representada ao longo do ano. Assim, percebe-se que o número de ausências foi aumentando no período analisado. Somente o ano de 2011 teve mais presentes que ausentes. Nos quatro anos que seguem, o número de ausentes aumentou notavelmente. No total de observações, destacam-se 667 presenças contra 879 ausências, o que demonstra um grande desinteresse por parte das entidades em participar das reuniões do Conselho. Em termos gerais, metade dos agentes não esteve presente em sequer 50% das reuniões durante todo o período analisado.

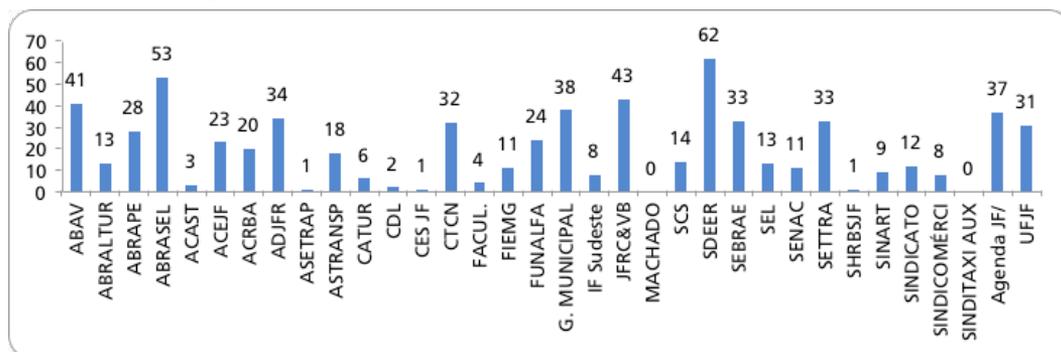
Gráfico 1 - Presenças e Ausências por ano no COMTUR (fev. 2011 - dez. 2015)



Fonte: Elaboração própria a partir das informações presentes nas atas do COMTUR (2011-2015).

Frequência nas Reuniões por Entidade

Gráfico 2 - Presença total das entidades no COMTUR no período de 2011-2015



Fonte: Elaboração própria a partir das informações presentes nas atas do COMTUR (2011-2015).

A participação nominal é representada no Gráfico 2, no qual se analisou a distribuição de frequência de cada entidade participante por reunião durante todo o período, possibilitando a visualização das entidades mais presentes. Observa-se que as entidades que mais participaram das reuniões do COMTUR no período de 2011 a 2015 foram Ditur/SDEER com 62 presenças, ABRASEL com 53 presenças e JFRC&VB com 43 presenças. De forma geral, a frequência da participação das entidades nas reuniões foi baixa. A maioria dos membros não compareceu sequer à metade das reuniões realizadas em todo o período analisado. As entidades que mais participam estão diretamente relacionadas com o setor privado turístico de Juiz de Fora.

PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA NO PERÍODO DE 2011-2015

Nesta seção, destacam-se os temas debatidos nas reuniões e a entidade/agente que foi proponente. Buscou-se identificar os temas que foram colocados na pauta ou que surgiram durante alguma discussão (percepção de um problema), e, em seguida, filtrar aqueles que se tornaram uma ação concreta (implementação).

Percepção do Problema

Segundo Frey (2000), a percepção de um problema envolve a identificação, pelos agentes, das questões mais apropriadas para tratamento político. Para representar como os temas se distribuem ao longo do ano, no Quadro 3, foram relacionados os principais problemas percebidos, a síntese dos conteúdos das atas das reuniões, por ano, e as entidades envolvidas nessas discussões.

Em 2011, dos 13 temas principais discutidos, apenas 4 foram recorrentes na busca de sua conclusão: *edital de apoio a projetos turísticos, diagnóstico de pontos turísticos, comissões e campanha de sensibilização*. A maioria deles apenas foi citado e não mais mencionado, como

captação de recursos, criação de evento para angariar fundos e logomarca. A ABAV e Ditur/SDEER estiveram mais presentes ao longo do ano de 2011, seguidas pela ABRAPE e ADJFR. Destaca-se que, durante este primeiro ano de atividades do conselho, a dinâmica de trabalho organizou-se através de comissões, as quais se reuniam em dias diferentes das reuniões ordinárias e extraordinárias, de forma que apenas os resultados destes encontros eram trazidos à pauta de discussões.

Durante o ano de 2012, dos 17 temas colocados na pauta apenas 4 foram retomados: *criação de postos turísticos, implantação dos postos de informação, totens de informação turística e edital de apoio a projetos turísticos*. Em 2012, as instituições que mais participaram foram ABAV, Ditur/SDEER, Guarda Municipal, Agenda JF, ADJFR e o JFC&VB, sendo que as duas primeiras estiveram presentes em todas as reuniões.

Durante o ano de 2013, de 10 temas, aqueles que aparecem em pelo menos mais de uma reunião foram: *apresentação de atividades de comissões, votação da melhor opção para resolução de problemas com edital de apoio a projetos e alteração do regimento interno*. Os agentes mais presentes neste ano foram Ditur/SDEER, ABAV, ABRASEL e SEBRAE.

Em 2014, de 13 temas discutidos apenas 4 foram retomados, sendo que destes 3 assuntos estavam relacionados ao edital de apoio a projetos turísticos: *realocação de datas do edital de apoio a projetos, edital de apoio a projetos turísticos 2015, comissão de avaliação de projetos turísticos e seminário de turismo*. As entidades mais presentes deste ano foram Ditur/SDEER, ABRASEL, ACRBA, JFC&VB, CTCN, FIEMG e SETTRA.

Dentre os 17 assuntos identificados na pauta do ano de 2015, 8 temas foram recorrentes na composição das pautas: *fórum online, votação para convênio do escritório de projetos, edital de apoio a projetos turísticos, comissão para eleição dos novos membros da diretoria executiva (próxima gestão), apresentação de projetos do Escritório de Projetos, manutenção do edital de apoio a projetos para 2016, apresentação do plano diretor, apresentação das diretrizes para o plano diretor*. ABRASEL, Ditur/SDEER, CATUR, ACRBA e UFJF foram as instituições que mais marcaram presença.

Elaboração

De acordo com Theodoulou (1995), na elaboração, são estabelecidos programas ou projetos que são considerados capazes de resolver as questões inseridas na agenda. De todas as discussões durante o período de 2011 a 2015, somente algumas se tornaram ações concretas (propostas implementadas), obtendo resultados reais. O Quadro 4 sintetiza esses dados.

Quadro 4 - Resultados do COMTUR no período de 2011-2015

Ano de Proposição	Proposta/Projeto	Proponente
2011	Lançamento do Edital de Apoio a Projetos	ABAV, Ditur/SDEER
2013	Desenvolver softwares para alimentar os postos de informação turística em forma de totem com tecnologia touch screen	ABRASEL
	Aumento do orçamento, buscando maior captação de recurso externo	UFJF
2014	Discussão sobre o cronograma criado pela Comissão para a Conferência Municipal do Turismo com o objetivo de formulação do novo Plano de Turismo de Juiz de Fora.	ABRASEL, JFRC&VB, CTCN, Ditur/SDEER
	Buscar, junto aos vereadores da câmara, em particular em sua comissão de turismo, emendas parlamentares para a viabilização do escritório de projetos	Ditur/SDEER, Abrasel, UFJF
2015	Workshop ministrado pela consultora de governança do Sebrae, quando se buscou definir os papéis de cada entidade para que exista integração entre os atores da cadeia produtiva do turismo.	Organizadores: Ditur/SDEER e SEBRAE
	Diretrizes propostas para o Plano Diretor de Juiz de Fora ¹⁷ .	Guarda Municipal, Ditur/SDEER

Fonte: Elaboração própria.

A partir das propostas que lograram obter resultados concretos (cf. Quadro 4), foi possível rastrear as entidades proponentes de cada uma delas e cotejá-las com o tipo de participação. Nota-se que, em todo o período de 5 anos (2011-2015), o COMTUR somente conseguiu obter 7 resultados concretos. Isto se deve a muitas reuniões vazias com discussões indevidas, com muitas ideias, porém, com nenhuma proposta de ação concreta e de divisão de tarefas entre os participantes. Além disso, percebe-se uma falta de comprometimento das entidades com o Conselho, pois suas frequências são muito baixas.

É importante ressaltar que, além desses temas mencionados dentro do COMTUR, existem muitas discussões em torno do regulamento, normas e funcionamento do próprio COMTUR, além de questões técnicas como eleições, prazos, datas. Isto gera discussões largas, utilizando o tempo das reuniões para discutir e tirar dúvidas de algo que já deveria estar muito bem definido e de conhecimento de todos os membros.

Outra discussão muito recorrente dentro do COMTUR é a necessidade de maior presença das entidades nas reuniões, além de melhorar a dinâmica das reuniões para transformar as ideias/problemas que são relevantes para a organização do turismo no município em ações concretas. A proposta e a necessidade de refazer o Plano Municipal do Turismo é um assunto muito recorrente e que não gera resultados concretos, pois, desde a reativação do COMTUR até a última ata analisada, o Plano não havia sido elaborado, mesmo correndo o risco de perder o repasse de fundos proveniente do ICMS turístico.

RELAÇÃO ENTRE A FREQUÊNCIA DAS ENTIDADES E OS PRINCIPAIS TEMAS DA PAUTA QUE SE CONVERTERAM EM AÇÕES CONCRETAS

Neste último item, buscou-se verificar se, além da participação nominal (isto é, aquela relativa apenas à presença ou ausência nas reuniões), existe alguma diferença em relação à participação dos membros em termos de seu caráter mais substantivo, ou seja, aquilo que aqui se entendeu por “participação qualificada”, a qual se traduz na percepção de um problema e sua real implementação. E, por fim, a relação entre a frequência e as propostas que efetivamente viraram resultados concretos.

No Quadro 5, são correlacionadas as propostas convertidas em resultados segundo a frequência dos membros.

Quadro 5 - Relação da proposta de resultados concretos segundo a frequência

Entidade	Quantidade de propostas convertidas em resultados¹⁸	Frequência total (2011-2015)
1-Ditur/SDEER	5	62
2-ABRASEL	3	53
3- UFJF	2	31
4-ABAV	1	41
5-SEBRAE	1	33
6-Guarda Municipal	1	38
7-JFRC&VB	1	43
8-CTCN	1	32

Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa análise, foi possível observar que poucas propostas surgidas no COMTUR resultaram na implementação de ações efetivas. Neste contexto, as propostas que o COMTUR conseguiu concretizar estão relacionadas às 8 entidades que estiveram mais frequentes nas reuniões.

Assim, foi possível evidenciar que existe correlação entre a participação qualificada dos membros do Conselho e sua capacidade de inserção e manutenção de temas na agenda do Conselho. Deste modo, os problemas percebidos por tais entidades e colocados em pauta tiveram maior possibilidade de resultar na implementação de ações. Por outro lado, foi identificado que algumas das entidades que esporadicamente frequentam as reuniões também buscaram levantar temas de seu interesse nas pautas e envolver-se nos debates da pauta do dia. Entretanto, estes agentes não alcançaram a capacidade necessária para mobilizar e convencer os demais membros acerca da relevância de seus temas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de identificar e analisar dois momentos do ciclo político: o processo de percepção de um problema e a implementação (ações concretas/resultados) das propostas feitas pelos membros do Conselho Municipal de Turismo de uma cidade em Minas Gerais/Brasil ao longo do período de cinco anos (2011-2015).

O COMTUR foi reativado em fevereiro de 2011 com a explícita intenção de atender às exigências do Plano Nacional de Turismo e da Política Estadual de Turismo, o qual vincula o repasse de recursos aos municípios à existência de um Conselho Municipal de Turismo e um Fundo Municipal de Turismo comprovadamente atuantes.

Em relação às propostas idealizadas e realizadas, encontramos que são as entidades UFJF, ABRASEL e Ditur/SDEER que mais têm suas propostas executadas, já que são os atores que mais conduzem os debates e conseguem que suas propostas sejam mantidas em pauta. Ou seja, essas entidades são aquelas que têm maior influência e que guiam o contexto turístico local de acordo com suas percepções. Inclusive, essas entidades são o único grupo bem delimitado, no sentido de apresentar um discurso homogêneo e que, repetidas vezes, apresentam a necessidade de articulação e coesão para que o COMTUR seja um órgão capaz de apoiar o desenvolvimento do setor de turismo de forma organizada e planejada. Os outros atores frequentemente buscam retomar os temas de seu interesse e pouco se envolvem na discussão de outros temas.

Além disso, as evidências apontam no sentido de uma relação direta entre o grau de participação nas reuniões e a tendência à aprovação e execução das propostas realizadas. Dessa forma, fica clara a relação direta que existe entre as entidades com maior frequência nas reuniões e as propostas realmente executadas.

Como conclusão, a despeito de uma suposta abertura em termos de possibilidade de ação, manifestação e participação em contextos e espaços democráticos como os conselhos municipais, identifica-se que as entidades utilizam o COMTUR para fazerem com que os seus interesses sejam postos em prática. Assim, o COMTUR é utilizado apenas de maneira instrumental. Dessa forma, a transformação não existe na prática, pois o espaço do Conselho não cumpre sua função originária.

Além disso, observou-se uma debilidade institucional e uma crise de legitimidade do Conselho como mecanismo de participação, pois, de forma frequente, a maior parte dos representantes dos interesses do setor turístico não utilizam este espaço para contribuir e interferir nos debates e ações relacionados ao turismo. Assim, devido à ausência de obstáculos e/ou contrapesos, há um forte risco de cooptação oportunista deste espaço pelas entidades mais participativas, as quais têm oportunidade de impor suas demandas de forma mais incisiva. Um exemplo disso é a distorção da política pública municipal de turismo, a qual foi reduzida à distribuição, mais ou menos harmoniosa, dos recursos públicos disponíveis para o setor privado, sob o pretexto de apoiar o desenvolvimento de eventos para aumentar o fluxo de turismo na cidade.

A esse respeito, como bem sintetizam Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 334):

Nos conselhos gestores, o risco de a participação gerencial sobrepor-se à participação política existe, principalmente quando: a) os conselheiros não possuem vínculos fortes com organizações sociais; b) as organizações sociais relacionam-se tangencialmente com movimentos populares; c) os movimentos populares não possuem lastro histórico ou comunitário; d) os poderes locais agem estrategicamente para não partilhar poder; e) os poderes locais não consideram os conselhos legítimos ou relevantes; f) os conselheiros desconhecem os sistemas de políticas sociais, a máquina pública e os meios para viabilizar suas decisões; e g) processos de ‘empoderamento’ de conselheiros são negligenciados.

Nesse sentido, um novo campo de estudos promissor pode ser aquele em que se busque resgatar elementos pessoais dos próprios conselheiros – como, por exemplo, o seu perfil sociodemográfico e suas habilidades e atitudes pessoais – bem como os elementos conjunturais e situacionais do processo decisório, presentes na dinâmica interativa dos conselhos, além de aprofundar nos mecanismos institucionais mais amplos que enquadram as possibilidades de ação. Outra possibilidade, não menos interessante, seria reinterpretar a questão à luz de novas teorias como *Civil Sphere Theory* (ALEXANDER, 2007).

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: maio 2018. Aceito para publicação em: set. 2018.
- 2 Uma versão prévia deste trabalho foi apresentada no 9º Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP), realizado em Montevideo, entre 26 e 28 de julho de 2017, na área temática (#21): “Políticas Públicas”.
- 3 Oliveira (2008) evidencia, de forma precisa, a aderência desse discurso ao senso comum.
- 4 Na verdade, os conselhos gestores (ou de administração), nas empresas privadas, surgem como um dos mecanismos para resolver o “conflito de agência” – no âmbito da literatura sobre governança que se deslocará do setor privado para o público no início da década de 1970 e em diante –, conceito que, aos poucos, foi absorvido para a área pública, com base na tese da inclusão de vários controladores (um suposto *panoptismo* social).
- 5 Supondo aqui, momentaneamente, apenas a título de raciocínio hipotético, a possibilidade de que a tese do pluralismo político seja adequada. Por pluralismo político, a visão de que a sociedade é composta por vários grupos, competindo entre si, buscando limitar qualquer poder hegemônico, em particular, o do Estado (BOBBIO *et al.*, 2004).
- 6 O tema da caracterização da agenda pública do turismo foi discutido exaustivamente por Chaves (2011), Araújo (2007), Cavalcanti (2006), Carvalho (2014), entre outros autores.
- 7 Os Circuitos Turísticos tinham por objetivo conectar o trabalho do turismo nas esferas municipais e regionais para atrair mais turistas. Assim, abrigam um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas, os quais se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, consolidando uma identidade regional. O trabalho destas entidades se dá por meio da integração contínua dos municípios, gestores públicos, iniciativa privada e sociedade civil, consolidando uma identidade regional e protagonizando o desenvolvimento por meio de alianças e parcerias (SECTUR,

2016). Acesso em: 26 maio 2016.

- ⁸ Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/images/stories/icmsturistico/lei-18030-2009.pdf>>.
- ⁹ Na pesquisa, de caráter misto, quanti-qualitativo, foram utilizados diferentes métodos (*survey*, estudo de caso e método clínico) e procedimentos (questionário, entrevista, observação sistemática participante e não participante – por diferentes pesquisadores – e notas de diário de campo), bem como uso de material bibliográfico e documental, buscando assim alcançar uma melhor forma de triangulação possível. Para o artigo, por questão de espaço, nos ativemos a mencionar os procedimentos quantitativos e qualitativos, relacionados apenas à análise da participação.
- ¹⁰ White (1996) entende participação nominal como aquela que se assemelha à participação passiva e por consulta, o que, segundo a autora, poderia ser enquadrado como não participação. Embora o teor dos nossos achados possa ser associado à categoria, aqui utilizamos o termo participação nominal para nos referirmos ao simples ato de estar presente, sem engajamento em diálogos, consultas ou sugestões, ou seja, sem manifestação; o que será contraposto pelo tipo de participação qualificada – aquela na qual o direito à fala não só será exercido como dará lugar proativamente à manifestação de propostas, visando a solução de problemas comuns.
- ¹¹ Hipótese: se existe alguma lógica (agenda explícita ou oculta) na distribuição dos assuntos ao longo do ano ou se eles emergem aleatoriamente, segundo demandas contextuais/emergenciais, e ainda se existe alguma dinâmica/ciclo de tendência à repetição dos assuntos (ainda que eles emergem *ad hoc*, isto é, de forma não planejada).
- ¹² Utilizou-se essa fonte devido ao seu caráter oficial e institucional, sendo considerada documento legal de aferição da presença dos membros nas reuniões. As mesmas podem ser encontradas no sítio eletrônico oficial da prefeitura, dedicado ao COMTUR. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/turismo/atas_de_reunioes.php>. Acesso em: 29 abr. 2016.
- ¹³ Os repasses efetuados de outros entes da federação para a Prefeitura de Juiz de Fora não são necessariamente utilizados na área de turismo, de forma que são direcionados à conta única do tesouro municipal. A liberação para a pasta de turismo passa obrigatoriamente pelo fundo municipal de turismo (FUMTUR), desde que haja nota (ou compromisso) de empenho para a realização dos gastos autorizados por parte do tesouro municipal. Assim sendo, o comportamento efetivo das reuniões (e, por suposto, dos registros em ata) do FUMTUR são, de certo modo, apenas formais e protocolares, já que apenas registram e refendam gastos autorizados e realizados pela secretaria de finanças.
- ¹⁴ Participação é um tema amplo e vastamente discutido pela literatura em suas mais diversas perspectivas (quanto à forma: se direta ou indireta/representativa; quanto ao objeto: se política, econômica, social (sociedade civil organizada), ou organizacional/produtiva, dentre outras; ou ainda em relação aos diferentes tipos e graus de participação que um ator pode desempenhar.
- ¹⁵ Neste período, a diretoria executiva foi composta pelos representantes da ABAV, como Presidente, da UFJF, como Vice-presidente e do Ditur/SDEER, como Secretário. Vale ressaltar que, na primeira reunião em que foi oficializada a reativação do conselho, o discurso do representante da Ditur/SDEER foi de que o Núcleo de Turismo não gostaria de assumir o cargo da presidência para evitar a politização do conselho, no entanto, gostaria de participar da secretaria executiva, pois era a entidade que tinha conhecimento de processos e dinâmicas do setor público, por exemplo, a política de turismo estatal e nacional, ou os ritos de reunião, e isso contribuiria para a “profissionalização” do COMTUR. Nesse caso, é evidente que o conhecimento do Ditur/SDEER sobre como se esperava que o conselho funcionasse contribuiria para o fortalecimento do órgão. Todavia, o esperado seria que as demais entidades assumissem responsabilidades e posições com o passar do tempo e que fossem capazes de

assumir cargos da secretaria executiva. O Conselho Fiscal foi composto pela ASTRANSP, JFRC&VB e a ADJFR.

- ¹⁶ Na gestão 2013-2015, a diretoria foi inicialmente composta pela Ditur/SDEER, na presidência, a ABAV, na vice-presidência, e a ABRASEL assumiu o cargo da secretaria do conselho. A ABAV foi substituída pela UFJF no percurso do mandato da vice-presidência. Nesse período, o Conselho Fiscal foi composto pela ACE-JF, o SINDICOMÉRCIO, o SINDITAXI AUXILIARES, o SEBRAE e o CTCN. Quanto às mudanças de entidades, destaca-se que o Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Juiz de Fora – SHRBSJF e a Faculdade Estácio de Sá/Curso de Turismo não aparecem entre os membros do conselho na gestão 2013-2015. Por outro lado, o Sindicato dos Trabalhadores no Ramo de Motorista Auxiliar de Táxi Vans e Escolares - SINDITAXI AUXILIARES e a Faculdade Machado Sobrinho foram inseridas como membros conforme a Portaria nº 8475/2013. O caso do SHRBSJF é particular, pois a entidade é incorporada ao conselho na Portaria 2011, mas deixa de participar, é excluída do COMTUR, e volta apenas no fim da gestão 2013-2015, conforme a Portaria 2015.
- ¹⁷ Tópicos sugeridos: articulação de Juiz de Fora com Municípios da região, por meio de Circuitos Turísticos, e aproximação de governo Estadual e Federal; (2) incentivo ao comércio e serviços locais de interesse do turismo e criação de selos identificadores dos estabelecimentos turísticos capacitados; (3) incluir a criação de novas áreas para atrair investimentos relacionados ao turismo, reforçar a posição da cidade como polo de eventos, ampliar a infraestrutura e os espaços de exposições e congressos, criar condições para o turismo apropriado às características do Município – de eventos, negócios, cultura, gastronomia, compras e agro e ecoturismo – para aumentar a permanência do visitante; (4) concessão de benefícios fiscais a estabelecimentos contribuintes de imposto sobre serviços (ISSQN, isenção de IPTU, isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento, simplificação dos procedimentos para instalação e funcionamento e obtenção das autorizações e alvarás – regulamentada por leis específicas); (5) criar polos estratégicos, identificando e explorando o potencial de cada região do município, criando identidades setoriais; (6) promover locais com potencial turístico e ambientalmente sustentáveis; (7) garantir informações turísticas nas unidades receptoras de turistas – aeroporto, rodoviária, pórticos, shoppings, entre outros; (8) estímulo ao turismo rural e produtos com identidade local; (9) reabilitação dos espaços públicos através de programas de segurança, preservação e recuperação urbanística para os locais turísticos.
- ¹⁸ Mais de uma entidade propôs o que foi realizado.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico / CNPq e à Pró-Reitoria de Pesquisa da UFJF pela concessão de bolsas de PIBIC e BIC, respectivamente, junto ao projeto (nº 31968) “Método de Estudo Clínico da Escola Francesa de Sociologia das Organizações Aplicado aos Atores do Campo Turístico do Destino Juiz de Fora/MG”; aos alunos de graduação e de pós-graduação que vieram a colaborar voluntariamente na execução de alguma fase do mesmo; e aos revisores deste periódico que permitiram o amadurecimento deste trabalho em relação a sua versão inicialmente apresentada.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-

140, 2001.

ALEXANDER, Jeffrey. On the Interpretation of the Civil Sphere: Understanding and Contention in Contemporary Social Science. **The Sociological Quarterly**, V. 48, Iss. 4 p. 641-659, 2007.

ARAÚJO, 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 a 2006. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

ASSIS, N. S. M. **A Política de Regionalização do Turismo de Minas Gerais**: Um estudo de caso do Circuito Turístico Caminhos do Sul de Minas. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2014.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2004. CARVALHO, F. C. C. Agenda Governamental e Trajetória Institucional do Turismo no Brasil. **ABET**, v. 5, n. 1, p. 59-70, 2015.

CAVALCANTI, P. A. B. **Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo**: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, São Paulo, 2006.

CHAVES, M. P. **A Institucionalização das Políticas Públicas de Turismo em Âmbito Municipal no Brasil**. 287 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lavras, Minas Gerais, 2011.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C.; LIMA, A. A. T. F. C. Inovação social na gestão pública do turismo: uma análise dos circuitos turísticos em Minas Gerais. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. (Org.). **Gestão Pública do Turismo no Brasil? Teorias, Metodologias e Aplicações**. Vol. 1. 1. ed. Caxias do Sul - RS: EDUCS, 2014.

GONH, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-363, 2011.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 ago. 2018.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING A. (Org.). **The New American Political System**. Washington D.C.: 1978.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Turismo na Visão de seus Conselheiros. Relatório de Pesquisa**: Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Governo Federal, 2012.

Kliksberg, Bernardo, Seis Tesis no convencionales sobre participaci3n. Revista de Estudios Sociales [en linea] 1999, (Agosto-Sin mes) : [Fecha de consulta: 14 de enero de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266010>> ISSN 0123-885X.

LOWI, T. American Business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, p. 677-715, 1964.

N3BREGA, W. R. M.; FIGUEIREDO, S. J. L. Turismo e Gest3o P3blica: uma Avalia3o das Inst4ncias de Governan3a no Oeste do Estado do Par4. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. (Org.). **Gest3o P3blica do Turismo no Brasil?** Teorias, Metodologias e Aplica33es. Vol. 1. 1. ed. Caxias do Sul - RS: EDUCS, 2014. p. 360-396.

OLIVEIRA, R. A. Descentraliza3o: um paralelo entre os circuitos turisticos de Minas Gerais e o modelo franc3s de regionaliza3o do turismo. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. (Org.). **Gest3o P3blica do Turismo no Brasil?** Teorias, Metodologias e Aplica33es. Vol. 1. 1. ed. Caxias do Sul - RS: EDUCS, 2014.

OLIVEIRA, V. C. da S. **Sociedade, Estado e administra3o p3blica**: an4lise da configura3o institucional dos conselhos gestores do munic3pio de Lavras – MG. Tese (Doutorado em Administra3o) – Universidade Federal de Lavras, UFLA, Brasil, 2009.

OLIVEIRA, V. C. da S; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010. Dispon3vel em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 ago. 2018.

PAES DE PAULA, A. **Por uma nova gest3o p3blica**. S3o Paulo: Editora FGV, 2008.

PJF - PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Lei n3 12.178, de 16 de dezembro de 2010**. Di4rio Oficial Eletr3nico. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora (2010). Dispon3vel em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000033403>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SECRETARIA DE TURISMO DE MINAS GERAIS – SECTUR/MG. **Circuitos Turisticos**. Dispon3vel em: <http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>. Acesso em: 29 abr. 2016.

SECRETARIA DE TURISMO DE MINAS GERAIS – SECTUR/MG. **ICMS Turistico**. Dispon3vel em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/icms-turistico>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

TEN3RIO, F. G. (Re)Visitando o Conceito de Gest3o Social. In: SILVA JR., J. T.; M4SIH, R. T.; CAN3ADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gest3o Social**: pr4ticas em debate, teorias em constru3o. 1. ed. Vol. 1. Fortaleza: Imprensa Universit4ria, 2008. 248p. Cap. 2, p. 39-60.

THEODOULOU, S. Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU S. Z.; CAHN, M. A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. Nova Jersey: Prentice Hall, 1995.

WHITE, S. C. **Depoliticising development: the uses and abuses of participation**. *Development in Practice*, v. 6, n. 1, p. 6-15, 1996.

**Thiago Duarte
Pimentel**

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Turismo/UFMG. Professor e pesquisador de dedicação exclusiva na UFJF, na pós-graduação em Ciências Sociais (M/D) e em Administração (M), e também nos cursos de bacharelado em Ciências Humanas e de Turismo. Membro da Associação Internacional de Sociologia (ISA) e da Associação Internacional de Peritos Científicos em Turismo (AIEST). Professor visitante nos EUA, Canadá, México, Cuba, Equador. Líder da rede de pesquisa: Realismo Crítico, Ação Coletiva e Trabalho (REACT). Diretor do Centro de Excelência Latino Americano em Turismologia (CELAT) e do Observatório Económico e Social do Turismo (OEST). Editor Chefe das Revistas Anais Brasileiros de Estudos Turísticos (ABET) e Revista Latino Americana de Turismologia (RELAT).

**Fabiola
Cristina Costa
de Carvalho**

Pós-doutoranda na Universidade de Guadalajara – Centro Universitario de la Costa. Doutora em Ciências Sociais. Mestre em Administração Pública. Bacharel em Turismo. Integrante do Centro de Excelência Latino Americano em Turismologia/CELAT e Observatório Económico e Social do Turismo/OEST, vinculados à Universidade Federal de Juiz de Fora/Brasil. Interessa-se e atua nas áreas de Turismo, Ciências Sociais, Ciência Política e Administração Pública, com ênfase, nas seguintes linhas de pesquisa e campos temáticos: (1) Turismo: História e Modelos Explicativos do Turismo, Gestão e Planejamento do Destino Turístico, Elementos Intervenientes no Sistema Turístico, Educação em Turismo, Epistemologia do Turismo; (2) Ciências Sociais: Epistemologia, Teoria Social, Realismo Crítico; (3) Teoria Política: Instituições e Políticas Públicas; (4) Administração Pública: Gestão Pública, Paradigmas da Gestão Pública, Participação Social.

**Marcela Costa
Bifano de
Oliveira**

Doutoranda em Ciencias para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo, na Universidad de Guadalajara - Centro Universitario de la Costa, México. Mestre em Ciencias Económicas y Sociales na Universidad Autónoma de Sinaloa, México (2016). Bacharela em Turismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil (2013). Membro do Centro Latino-Americano de Excelência em Turismologia (CELAT); do Observatório Econômico e Social do Turismo (OEST), e Realismo Crítico, Ação Coletiva e Trabalho (REACT) - Universidade Federal de Juiz de Fora. Atua nas áreas de Turismo e Sociologia, com ênfase em: Políticas Públicas; Participação Social; Desenvolvimento e Ação Coletiva.

**Eliza Feres de
Lima Moura**

Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas (2015) e graduação em Turismo (2017). Mestranda em Administração (2019) pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Ex-bolsista PIBIC do projeto “Método de Estudo Clínico da Escola Francesa de Sociologia das Organizações Aplicado aos Atores do Campo Turístico do Destino Juiz de Fora/MG”.