

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO E BENS DEMOCRÁTICOS: ANÁLISE
COMPARATIVA CURITIBA-PR E BELO HORIZONTE-MG (BRASIL)**

Municipal Councils of Tourism and Democratic Goods: Comparative Analysis between
Curitiba-PR and Belo Horizonte-MG (Brazil)

CAROLINA POLTRONIERI BASSANI¹, BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES², HUÁSCAR
FIALHO PESSALI³

DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i1p154>

RESUMO⁴

Considerando que a democracia é um pressuposto dos Conselhos de Políticas Públicas, é importante que desde a sua criação, nas leis que os instituem, essa preocupação esteja presente. Por isso, o presente artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa das normas que regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo [COMTUR] de Curitiba-PR e Belo Horizonte-MG, sob a ótica dos bens democráticos propostos por Graham Smith (2009). Para tanto foi realizada uma pesquisa qualitativa, pautada na análise documental de leis municipais e outros documentos relacionadas aos referidos Conselhos. Como resultado constatou-se que o Conselho de Curitiba demonstra ter normas que favorecem a institucionalização da voz, do controle popular e do julgamento ponderado. Já as normas jurídicas inerentes ao Comtur de Belo Horizonte cumprem satisfatoriamente a voz e o julgamento ponderado. Dessa forma é possível concluir que apesar de as instituições analisadas não cumprirem satisfatoriamente todos critérios, a democratização do Turismo passa pelos Conselhos e essa interação é adequadamente avaliada pelos bens democráticos.

154

PALAVRAS-CHAVE

Turismo. Bens Democráticos. Conselho Municipal de Turismo. Curitiba-PR. Belo Horizonte-MG. Brasil.

¹ **Carolina Poltronieri Bassani** – Mestra, pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade Federal de Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/8813018290836478> E-mail: carolpbassani@gmail.com

² **Bruno Martins Augusto Gomes** – Doutor. Professor nos cursos Bacharelado em Turismo, Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas e Mestrado em Turismo, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/4598097456621468> E-mail: gomesbma@gmail.com

³ **Huáscar Fialho Pessali** – Doutor. Professor no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/9985212780009622> E-mail: pessali@ufpr.br

⁴ **Processo Editorial:** 17 FEV 19; **Avaliado:** FEV-JUL; **Aceito:** 25 DEZ 19.

ABSTRACT

Considering that democracy is a presupposition of the Public Policy Councils, it is important that in the laws that institute them, this concern is present. Therefore, this paper aims to perform a comparative analysis of the rules that regulate the Municipal Tourism Councils [COMTUR] of Curitiba-PR and Belo Horizonte-MG, from the perspective of democratic goods proposed by Graham Smith (2009). A qualitative research was conducted, based on the documentary analysis of municipal laws and other documents related to these councils. As a result, it was verified that Curitiba Council have norms that favor the institutionalization of the voice, popular control and the weighted judgment. The legal norms inherent to the Belo Horizonte COMTUR satisfactorily fulfill the voice and the weighted judgment. It's possible to conclude that although the analyzed institutions do not satisfactorily fulfill all the analyzed criteria, the democratization of Tourism passes through the councils and this interaction is adequately evaluated by the democratic assets.

KEYWORDS

Tourism. Democratic Goods. Councils. Curitiba-PR. Belo Horizonte-MG. Brazil.

INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, a redemocratização, o fortalecimento da participação nas políticas e a descentralização geraram novos desenhos institucionais no setor público (Hochman, Arretche & Marques, 2007). Essa dinâmica institucional voltada para maior participação da população nas políticas públicas, deu origem a novos desenhos institucionais no setor público, tais como consultas públicas [fóruns temáticos] e o orçamento participativo (Oliveira, Zouain & Barbosa, 2015). Nesse contexto surgiram, também, os Conselhos de Políticas Públicas e os Fundos, desenhos institucionais constituídos por lei, que buscam a democratização das políticas públicas e de recursos para investimentos nos respectivos setores de atuação. O Turismo enquanto parte desse contexto e sendo uma das áreas as quais o setor público deve se dedicar, passou a ter a democracia como requisito na condução da ação pública inerente a si.

Em se tratando de Conselhos e Fundos, considerando que estes devem ser instituídos por lei, a primeira condição para que a democracia esteja presente nos mesmos é que esta esteja garantida nas normas jurídicas que os instituem. Por isso, o presente artigo tem como objetivo analisar a democracia nas normas jurídicas que instituem os conselhos em Curitiba e Belo Horizonte, sob a ótica dos bens democráticos estabelecidos na obra 'Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizens Participation', de Graham Smith (2009). A escolha das referidas cidades para a análise comparativa ocorreu em função da inexistência na primeira e

presença na segunda, de uma lei que institui o Fundo Municipal de Turismo, o que permite avaliar um possível vínculo entre a participação democrática e a existência ou não de recursos para investimentos na atividade turística.

Para tanto foram analisados os bens democráticos nas leis que instituem os Conselhos Municipais de Turismo de Curitiba e Belo Horizonte. A presente pesquisa se limitou à análise dos bens democráticos 'inclusão', 'controle popular', 'julgamento ponderado', 'eficiência' e 'transparência', excluindo a 'transferibilidade', por este bem demandar uma metodologia de pesquisa que envolveria ampliação de dados, logo, maior disponibilidade de tempo. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, com dados documentais coletados do Portal dos Conselhos de Curitiba, e consultas às leis por meio do sítio eletrônico Leis Municipais para busca da legislação aplicável. Mais especificamente, sobre o Conselho Municipal de Turismo de Curitiba foram analisadas a Lei nº 11.835/2006, regulamentada pelos Decretos nº 244/2007 e nº 1.597/2009. Em relação ao Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte, buscou-se a Lei nº 10.258/2011, revogada pela Lei nº 10.823/2015, regulamentada pelo Decreto 16.365/2016. Ainda sobre o município de Belo Horizonte foram analisadas a Lei nº 10.823/2015, que cria o FUMTUR deste município, a Lei nº 3.237/1980, regulamentada pelos Decretos nº 3838/1980 e 3839/1980, que autorizam a criação e regulamentam a Belotur, que possui dentre as suas atribuições ações prioritárias para investimentos do FUMTUR, e a Lei nº 11.065/2017, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências.

No tópico seguinte apresenta-se o marco teórico sobre os bens democráticos de Graham Smith (2009), que pautará a análise. Após, são analisados os bens democráticos nas normas jurídicas citadas, comparando o cumprimento satisfatório, parcial ou não dos bens democráticos nas mesmas. Finalmente, são expostas as conclusões sobre a investigação realizada.

TURISMO E DEMOCRACIA: UM ENFOQUE NOS BENS DEMOCRÁTICOS E NOS CONSELHOS

A democracia traduz uma ideia de soberania popular, que é entendida como a oportunidade de os indivíduos autogovernarem-se, de obedecer a leis que os próprios escolheram, de ter autodeterminação. Por isso, a efetividade da democracia depende de um processo justo e participativo, com o desiderato da efetividade dos direitos fundamentais, evitando o regresso aos regimes autoritários, e satisfazendo as demandas sociais (Nino, 2003).

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 tal. 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 vai muito além da luta pela proteção dos interesses privados (Bobbio, 1986). Esse entendimento alude a importância de o indivíduo ser considerado pela sociedade em efetivo cumprimento ao seu papel político, muito além de seus papéis específicos, como ser fiel de uma igreja, trabalhador, estudante, soldado, consumidor, paciente, entre outros. Por isso, o espaço público tem a função de garantir a integração e autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos, pautado em discussões para esclarecer quais são os traços relevantes a serem socialmente considerados e em um vínculo de solidariedade orientado para o bem comum como uma fonte de integração social (Habermas, 1995).

Há uma gama de perspectivas teóricas sobre democracia. Como expõe Abbagnano (2007), as diferentes abordagens se distinguem no maior valor que atribuem a aspectos como procedimento, as ideias, as regras, a liberdade, a igualdade e a tolerância. Graham Smith (2009) expõe que os estudos de democracia muitas vezes são teóricos e dão menor ênfase nas inovações democráticas, ou seja, nos modos alternativos de engajamento político. Por isso em sua obra 'Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizens Participation', ele apresenta uma análise das inovações nos arranjos institucionais democráticos, identificando bens essenciais que fortalecem a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, os quais denomina como bens democráticos. Como o autor ressalta, o enfoque nesse caso não é a teoria da democracia e, sim, a prática democrática. Para tanto, Smith (2009) define como bens democráticos a 'inclusão', o 'controle popular', o 'juízo ponderado', a 'transparência', a 'eficiência' e a 'transferibilidade'. Essas variáveis representam os diferentes aspectos priorizados na promoção da democracia com resultados práticos efetivos; somente possuindo todos os 'bens democráticos' possibilitar-se-ia a articulação das diferentes visões e critérios para a efetividade da democracia.

Pelo primeiro critério, a 'inclusão', busca-se identificar o efetivo engajamento dos cidadãos. Ele é subdividido em duas dimensões: presença e voz. A presença é determinada pela existência de efetivos incentivos para a participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais. A voz é representada pelas facilidades proporcionadas para que todas as pessoas sejam ouvidas, respeitando as suas opiniões, e capacidade de alimentar ideias e preocupações dos grupos

minoritários. O segundo bem democrático é o ‘controle popular’, que diz respeito ao efetivo controle sobre esses elementos da tomada de decisão pelos cidadãos. O terceiro é o ‘juízo ponderado’, que é analisado pela capacidade de análise dos participantes, inclusive a compreensão de aspectos técnicos, tendo em vista suas experiências e conhecimentos.

O quarto bem democrático é a ‘transparência’, que está pautada num primeiro momento na publicidade interna dos atos da instituição entre os próprios participantes, no conhecimento por eles das regras que regulamentam a estrutura interna da instituição e as condições estabelecidas para sua participação. Mas a transparência envolve ainda o ambiente externo, ou seja, as informações disponibilizadas aos cidadãos em geral, como a publicidade das reuniões, atos decisórios, e prestações de contas. A eficiência também é analisada considerando a viabilidade de sustentar o custo burocrático e administrativo da instituição participativa e a respectiva disponibilidade das autoridades e dos cidadãos em suportá-los. Por fim, a transferibilidade consiste na capacidade do desenho institucional ser replicado e utilizado em outras instâncias governamentais ou em diferentes contextos políticos.

No Turismo há um histórico de investigações sobre políticas públicas. A busca na página Publicações em Turismo (USP-PPGTUR, s.d.), considerando essa expressão no título de artigos científicos publicados em periódicos ibero-americanos da área, apresenta aproximadamente noventa resultados. Todavia, ao se buscar pelas palavras ‘democracia’ no título desses artigos científicos, encontra-se três resultados; com a expressão ‘participação’ são obtidos vinte e oito artigos; e, com a palavra ‘conselho’, onze artigos são encontrados. Esse cenário de baixa abordagem da democracia nas investigações sobre políticas públicas no contexto ibero-americano se repete entre as publicações em inglês, pois como expõem Giannini, Gomes e Kushano (2018) e Dredge e Jamal (2015), nelas predominam temas como desenvolvimento, sustentabilidade, planejamento, implementação, governança, gestão, estratégia, formulação e meio ambiente.

A respeito das temáticas participação e democracia nas investigações sobre políticas públicas, Simmons (1994) destaca que, naquele momento, os planejadores já eram cobrados por uma maior participação da comunidade no planejamento do Turismo. Tosun (2000), ao analisar países em desenvolvimento, ressalta que existem limites operacionais, estruturais e culturais para a participação da comunidade e que estas limitações variam de acordo com o grau de desenvolvimento do Turismo, o mercado atendido e os atributos culturais das comunidades

loais. Segundo o mesmo autor, a formulação e implementação da abordagem participativa no Turismo requer uma transformação na estrutura sócio-política, jurídica, administrativa e econômica desses países. Antonakakis, Dragouni, Eeckels e Filis (2016) observam que países não democráticos, com abundância de recursos, tendem a crescer a um ritmo menor em comparação com os democráticos e os benefícios do Turismo não se espalham para a economia, mas, sim, são explorados pelas elites locais.

No Brasil, a inserção da temática da democracia e da participação nas políticas públicas de Turismo já estava presente na década de 1990, com o Plano Nacional de Municipalização do Turismo [PNMT]. Conforme Brussadin (2005), o PNMT se pautava na participação comunitária bem como na criação dos Conselhos e na elaboração de Planos Municipais de Turismo. Endres (2002), realizando um estudo no Pará, identificou o PNMT e o Conselho de Turismo como propícios para a interação entre os agentes da sociedade vinculados ao turismo e os representantes do setor público. Araújo (2011), ao estudar o estado de São Paulo, observa que apesar do aumento da participação e a proliferação dos Conselhos de Turismo, há evidências de uma predominância de empresários nos mesmos. Essa realidade, segundo a autora, traz o questionamento sobre a efetividade da participação da sociedade nos Conselhos de Turismo, ou se estes espaços são dominados por grupos de interesses empresariais com maior capacidade de negociação com o setor público. Nesse sentido, Virginio, Delgado e Fortes (2011) mediante uma investigação no Rio Grande do Norte, acrescentam que apesar de os Conselhos representarem um avanço na descentralização da decisão, o estímulo à participação é uma maneira do setor público exercer seu poder e garantir a governabilidade e dentro desses espaços há conselheiros com maior poder, sendo essas características um entrave para que os mesmos sejam mais democráticos. Essa assimetria de poder entre os conselheiros e a predominância empresarial também são observadas por Brandão, Baldi e Alban (2013), ao analisarem o Conselho Nacional de Turismo.

Souza, Noia e Pinheiro (2017), ao analisarem a evolução das políticas públicas de Turismo no Estado da Bahia, constataram que apesar de ainda ser necessário aperfeiçoá-las, ocorreram avanços na formulação e implementação das políticas públicas em função da institucionalização de 'espaços públicos' de participação da sociedade. Santos e Avila (2017) investigaram o planejamento participativo no Turismo a partir de uma análise em Uruçuca-BA e observaram a importância do Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente nesse processo, mas que se depara com o desafio da educação para a cidadania, tendo em vista o

Bassani, C. P., Gomes, B. M. A. & Pessali, H. F. (2020). Bens democráticos e Conselhos Municipais de Turismo: uma análise comparativa entre Curitiba e Belo Horizonte. **Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade**, 12(1), 154-168. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i1p154>

baixo conhecimento a respeito do conselho entre os residentes. Já Da Mata, Pimentel e Emmendoerfer (2018) abordaram a temática dos Conselhos a partir de uma análise em Juiz de Fora-MG, observando a dependência e a influência do Estado no Conselho, colocando em risco a democracia atividade turística em nível municipal.

Bantim e Fratucci (2019) se dedicam à estrutura adotada pela Política Nacional de Turismo no Brasil, desde a primeira década dos anos 2000, para organizar os agentes públicos e privados regionais a partir do conceito de 'governança'. As instâncias de governança regionais, como são denominadas, são formadas pelo setor público, empresários e sociedade civil e se se pautam na tomada de decisão horizontalizada, participativa e democrática. Contudo, segundo esses autores, questões relativas à participação, representatividade e poder dos membros assim como falta de verbas e as trocas político-partidárias em função das eleições constituem dificuldade no funcionamento desse espaço de deliberação coletiva.

Frente ao avanço das pesquisas sobre Turismo, democracia, participação e conselhos, ainda que não predominem nos estudos sobre políticas públicas de Turismo, são abordagens mais presente que a dos bens democráticos. O livro de Graham Smith, referência para essa temática, ultrapassa 1200 citações no Google Scholar (s.d.), porém, é quase inexistente a análise do Turismo com esse enfoque teórico. Assim, partindo dos conceitos dos bens democráticos aplicados aos Conselhos de Turismo, na seção seguinte será realizada a análise comparada entre as leis dos Conselhos Municipais de Turismo de Curitiba e Belo Horizonte.

BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO DE CURITIBA E BELO HORIZONTE

160

Nessa seção serão analisados o Conselho Municipal de Turismo de Curitiba, que não possui fundo destinado exclusivamente ao Turismo, e o Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte, que dispõe de Fundo diretamente voltado aos investimentos na área do Turismo. Essa análise tem o intuito de identificar os bens democráticos presentes no texto das normas que criam e regulamentam essas instituições.

Em Curitiba, o Instituto Municipal de Turismo – Curitiba Turismo foi criado no ano de 2005, pela Lei nº 11.408, alterando legislação que dispunha sobre a organização administrativa do município, como uma autarquia orientada exclusivamente para a promoção da atividade turística, formulação das diretrizes da política municipal de Turismo e fomento da atividade no município. No exercício seguinte, o Conselho Municipal de Turismo de Curitiba [COMTUR] foi

criado pela Lei Municipal nº 11.835/2006, que posteriormente foi regulamentada pelos decretos municipais nº 244/2007 e nº 1.597/2009. O COMTUR de Curitiba é um órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento vinculado ao chefe do poder executivo, que tem como finalidade promover a integração entre o poder público e a sociedade na promoção de políticas voltadas ao Turismo.

Ao analisar os bens democráticos nas normas de criação e regulamentação do Conselho de Turismo de Curitiba é possível identificar que os integrantes do Conselho representam uma gama diversificada de entidades locais, que indicam um membro titular e um suplente para o exercício do mandato, conforme previsão do Artigo 4º do Decreto nº 244/2007. Porém, conforme analisado no estudo realizado por Gomes e Pessali (2017), a representação é majoritariamente empresarial. Essa característica tende a afetar a voz dos participantes na tomada de decisão, haja vista que os seguimentos com maior representatividade acabam sendo representados pelos próprios empresários em destaque no mercado.

No que tange ao controle popular, o Artigo 5º do Decreto regulamentador prevê as competências dos conselheiros, dispondo que incumbe a eles declarar seu voto sobre os motivos que os levam a se manifestarem contrários ou favoráveis à matéria votada. Esse dispositivo cumpre satisfatoriamente tal critério haja visto que o poder de decisão sobre as matérias é adstrito aos votos dos conselheiros que, por sua vez, terão sua motivação publicamente exposta. O julgamento ponderado é assegurado também pela redação do Artigo 5º do decreto, pela previsão da possibilidade de solicitação de esclarecimentos objetivando a apreciação dos assuntos em pauta. É proposto inclusive a convocação de especialistas, para apresentar todos os dados e informações da sua área de competência e de conhecimento, sempre que julgarem adequado. Conjuntamente com a redação do Artigo 15, é possível a organização em comissões técnicas para análise temas específicos.

No que tange a eficiência, a falta de recursos próprios, visto que não possui um Fundo, inviabiliza a alocação de investimentos, limitando as atividades do conselho a um órgão consultivo. Outrossim, conforme prevê o Artigo 2º, §1º, da Lei nº 11.835/2006, a participação dos conselheiros é vista como uma função pública relevante, sendo vedada qualquer tipo de remuneração. Quanto a transparência, os dados e informações internas podem ser expostos no Portal dos Conselhos de Curitiba, sendo considerado o ponto forte desta instituição no que tange aos bens democráticos. Todavia, não há uma previsão legal para que as atas sejam publicadas, apenas numeradas e arquivadas. Em relação à transparência interna não há

previsão de secretaria executiva que facilite a publicidade interna dos atos entre os próprios participantes, bem como no conhecimento por eles das regras que regulamentam a estrutura interna da instituição e as condições estabelecidas para sua participação. O Decreto nº 1.597/2009 apenas prevê que as reuniões do COMTUR serão convocadas por edital e através de ofício aos conselheiros constando o local, o dia e a hora da reunião e a pauta.

Já o Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte foi criado pelo Decreto nº 16.365/2016, sendo responsável pelo assessoramento do poder executivo no desenvolvimento e proposição de medidas destinadas a fomentar e democratizar a atividade turística, mais especificamente na avaliação da Política Municipal de Turismo e na elaboração de planos plurianuais. No caso de Belo Horizonte, a Lei nº 3.237/1980 criou Empresa Municipal de Turismo [Belotur]. A Belotur é uma instituição da administração indireta municipal, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, destinada ao planejamento e promoção do turismo. A Belotur é organizada em: conselho de administração, cuja presidência incumbe ao secretário municipal de Cultura, Turismo e Esportes, e mais três membros designados pelo Prefeito e um pela Câmara Municipal. Nos termos do Artigo 31 do Decreto nº 3838/1980 e Artigo 35 do Estatuto da Belotur, compete ao Conselho de Administração fixar os critérios para contratação de pessoal técnico especializado, devendo possuir no mínimo 30% desses cargos ocupados por bacharéis em Turismo. Tanto a diretoria executiva, quanto o conselho fiscal são compostos cada um por três membros nomeados diretamente pelo Prefeito. O COMTUR e a Belotur estão vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, sendo esta a responsável pelo gerenciamento do Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), conforme a Lei nº 11.065/2017.

Ao analisar os dois bens democráticos no Comtur observa-se que nos grupos com maior representatividade são os representantes das entidades de qualificação, eventos, profissionais e trabalhadores no turismo e associações e grupos da sociedade civil organizada que atuam em áreas afins ao Turismo. Assim, atende positivamente ao critério da inclusão, pela representatividade dos diversos segmentos do turismo, por outro lado é notória a baixa participação de cidadãos não ligados às associações empresariais. No que tange ao controle popular, o Artigo 2º do decreto regulamentador do COMTUR de Belo Horizonte dispõe sobre as competências do conselho, que se resumem em proposições e assessoramento do poder executivo na execução das ações voltadas ao desenvolvimento da atividade turística. Ao conselho não incumbe a efetiva tomada de decisões, mas sim somente a proposição de medidas que fomentem a atividade. Não está na alçada do COMTUR a decisão sobre o uso dos

recursos públicos do Fundo Municipal de Turismo. Cabe à Belotur a movimentação e aplicação dos recursos do Fundo e o COMTUR pode apenas sugerir ações prioritárias para a aplicação dos recursos.

O julgamento ponderado se faz presente na regulamentação do COMTUR na previsão normativa de câmaras temáticas, conforme dispõe o Artigo 6º do Decreto nº 16.365/2016, não havendo maiores especificações na legislação analisada sobre quais seriam os temas específicos, e se as câmaras foram efetivamente instituídas. Mas a previsão de sua instituição aparentemente já facilita o cumprimento satisfatório do bem democrático. E no caso da Belotur a regulamentação aplicável prevê um mínimo de trinta por cento de cargos técnicos no seu quadro de pessoal permanente, sendo esses bacharéis diplomados por faculdade de Turismo. Essa característica pode refletir nos trabalhos do COMTUR na medida em que os referidos profissionais podem auxiliar os conselheiros com uma maior capacidade de análise nas decisões a partir de aspectos técnicos envolvidos, cumprindo satisfatoriamente o critério analisado.

Quanto a eficiência, apesar de existir um Fundo, o COMTUR, por não possui recursos próprios, limitando-se à função de órgão consultivo. Logo, ainda que sejam desnecessários incentivos pecuniários para participação efetiva dos seus membros, é necessário sustentar o custo burocrático e administrativo da instituição participativa. Quanto ao critério da transparência, a partir das normas analisadas no Comtur-BH as informações se limitam àquelas contidas nas leis que o regulamentam. Mas há previsão legal para a secretaria executiva, fundamental para a transparência interna.

Diante do exposto, o cumprimento dos bens democráticos inclusão, controle popular, julgamento ponderado, eficiência e transparência, nos conselhos municipais de Turismo de Curitiba e Belo Horizonte são sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 1 - Comparativo dos bens democráticos nas normas jurídicas

BENS DEMOCRÁTICOS		CONSELHO DE TURISMO DE CURITIBA	CONSELHO DE TURISMO DE BELO HORIZONTE
Inclusão	Voz	Cumpre	Cumpre
	Presença	Cumpre Parcialmente	Cumpre Parcialmente
Controle Popular		Cumpre	Cumpre Parcialmente
Julgamento Ponderado		Cumpre	Cumpre
Eficiência		Não Cumpre	Não Cumpre
Transparência	Interna	Cumpre Parcialmente	Cumpre Parcialmente
	Externa	Não Cumpre	Não Cumpre

Fonte: Os autores.

Com base na análise realizada no tópico anterior e nos resultados acostados no Quadro 1, é possível identificar que, no que tange à inclusão, ambos os conselhos cumprem o quesito da voz, mas atendem parcialmente a presença na medida em que, por exemplo, a sociedade civil e os consumidores [turistas] estão ausentes ou pouco representados. Quanto ao controle popular, os Conselhos não cumprem satisfatoriamente. A respeito eficiência, em ambos não há previsão de fonte exclusiva de recursos para os investimentos na atividade turística, inviabilizando a alocação de investimentos, limitando as atividades dos conselhos à função consultiva. No que tange a transparência há uma carência em relação à obrigação de disponibilizar as atas e um enfoque na exigência de prestação de contas, o que viabiliza um controle externo, cumprindo parcialmente o critério da transparência.

O julgamento ponderado é cumprido satisfatoriamente em todos os casos, pois todas as normas regulamentadoras preveem a convocação de especialistas, para apresentar todos os dados e informações específicas em discussão. Assim, é possível observar que há uma semelhança do ponto de vista democrático entre as normas jurídicas dos municípios analisados, predominando em ambos o atendimento aos bens democráticos, mas de forma parcial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise das leis dos Conselhos Municipais de Turismo de Curitiba e de Belo Horizonte, utilizando a teoria de Graham Smith (2009) acerca dos bens essenciais nas

instituições que fortalecem a democracia, quais seja a 'inclusão', o 'controle popular', o 'julgamento ponderado' e a 'eficiência', é possível concluir que as normas jurídicas analisadas não cumprem satisfatoriamente os critérios democráticos.

O Conselho de Curitiba demonstra ter normas que favorecem a institucionalização da voz, do controle popular e do julgamento ponderado. Já as normas jurídicas inerentes ao COMTUR de Belo Horizonte cumprem satisfatoriamente a voz e o julgamento ponderado. Assim, o único bem democrático que é cumprido plenamente em ambas as normas analisadas é o julgamento ponderado. É importante observar que na prática todos os bens democráticos acabam possuindo uma interdependência. Logo, o cumprimento satisfatório do julgamento ponderado, pode ser inviabilizado pelo não cumprimento satisfatório da eficiência, ou seja, a ausência de normas que possibilitem o assessoramento técnico e convocação de especialistas para assessorarem a tomada de decisões. Da mesma forma a falta de recursos ou de secretaria executiva pode influenciar o funcionamento do conselho e, portanto, a democracia nas políticas de turismo.

A institucionalização do comportamento democrático na burocracia pública do Turismo, além de ser um preceito Constitucional é a base para que se cumpra parte dos propósitos da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 11.771/2008 [Lei Geral do Turismo], que é o desenvolvimento econômico-social justo e sustentável e a democratização do acesso ao Turismo no País elevando o bem-estar geral. Por isso, faz-se necessária a continuidade das investigações acerca da efetividade dos bens democráticos, principalmente no que tange as decisões das instituições responsáveis pelas Políticas Públicas de Turismo.

Para tanto, novas pesquisas podem, a partir dos bens democráticos explicitados, analisarem outros conselhos bem como os resultados da implementação das leis que os criam, abordagens essas que não foram possíveis nesse trabalho. As investigações voltadas para os bens democráticos no turismo contribuem para a expansão dessa área de conhecimento ainda escassa nos estudos de políticas públicas de turismo. Elas também têm como implicação prática o despertar entre agentes públicos ligados ao turismo a necessidade de democratizarem a formulação, a implementação e a avaliação destas políticas. Todavia, a ampliação da democracia nas políticas públicas de turismo resulta do fortalecimento da interação entre esses dois temas nos conselhos, pautando-se na inclusão, controle popular, julgamento ponderado, eficiência e transparência, visto que são decisões e ações que envolvem agentes e recursos públicos.

Bassani, C. P., Gomes, B. M. A. & Pessali, H. F. (2020). Bens democráticos e Conselhos Municipais de Turismo: uma análise comparativa entre Curitiba e Belo Horizonte. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, 12(1), 154-168. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i1p154>

REFERÊNCIAS

- Abbagnano, N. (2007). *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes.
- Antonakakis, N., Dragouni, M., Eeckels, B. & Filis, G. (2016). Tourism and economic growth: does democracy matter? *Annals of Tourism Research*, 61, 258-264. [Link](#)
- Araújo, C. M. (2011). Gestão pública democrática e democracia participativa no Brasil: Disseminação dos conselhos de políticas públicas, no âmbito do turismo, no estado de São Paulo. *Tourism & Management Studies*, 1, 396-406. [Link](#)
- Araújo, C. R. M. (2013). 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*, 8(2), 1-27. [Link](#)
- Bantim, N. R. & Fratucci, A. C. (2019). Gestão regional do turismo - participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras-RJ. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(1), 108-124. [Link](#)
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bohman, J. (1998). The coming of age of deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, 6, 400-425. [Link](#)
- Brandão, P. M., Baldi, M. & Alban, M. (2014). (Des)Centralização da gestão pública do turismo brasileiro: análise da participação dos atores privados no Conselho Nacional de Turismo. *Tourism & Management Studies*, 10, 193-199. [Link](#)
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. [Link](#)
- Brusadin, L. B. (2005). Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Revista Hospitalidade*, 2, 87-111. [Link](#)
- Da Mata, G.M.F., Pimentel, T.D. & Emmendoerfer, M.L. (2018). Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, 10(2), 332-354. [Link](#)
- Decreto nº 3838. (1980). *Regulamenta a Lei nº 3.237, de 11 de agosto de 1980, que define a Política Municipal de Turismo e dá outras providências*. Belo Horizonte. [Link](#)
- Decreto nº 3839. (1980). *Aprova o estatuto da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - BELOTUR e dá outras providências*. Belo Horizonte. [Link](#)
- Decreto nº 16.365. (2016). *Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR-BH*. Belo Horizonte. [Link](#)

Bassani, C. P., Gomes, B. M. A. & Pessali, H. F. (2020). Bens democráticos e Conselhos Municipais de Turismo: uma análise comparativa entre Curitiba e Belo Horizonte. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, 12(1), 154-168. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i1p154>

Decreto nº 1.597. (2009). *Aprova o regulamento do Conselho Municipal de Turismo* – COMTUR. Curitiba. [Link](#)

Decreto nº 244 (2007). *Institui o Conselho Municipal de Turismo* - COMTUR e dá outras providências. Curitiba. [Link](#)

Dredge, D. & Jamal, T. (2015) Progress in tourism planning and policy: a post-structural perspective on knowledge production. *Tourism Management*, 51, 285-297. [Link](#)

Endres, A. V. (2002) 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*, 1, 89-108. [Link](#)

Giannini, N., Gomes, B.M.A. & Kushano, E.S. (2018) Políticas Públicas de Turismo: uma análise da produção científica internacional. In: *Anais ... Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*, 2018, São Paulo. São Paulo: Anptur. [Link](#)

Google Scholar. (s.d.). *Graham Smith*. [Link](#)

Gomes, B. M. A. & Pessali, H. F. (2017). Turismo em Curitiba, PR: um histórico de sua institucionalização no setor público. *Turismo - Visão e Ação*, 19(2), 244-269. [Link](#)

Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 36, 39-53. [Link](#)
Hochman, G., Arretche, M. & Marques, E. (Orgs.). (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Lei nº 3.237. (1980). *Define a Política Municipal de Turismo*; dispõe sobre áreas especiais e locais de interesse turístico; cria unidades e complexos turísticos; autoriza a instituição da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - BELOTUR e dá outras providências. Belo Horizonte. [Link](#)

Lei nº 11408. (2005). *Cria o Instituto Municipal de Turismo - Curitiba Turismo*, altera dispositivos da lei nº 7.671, de 10 de junho de 1991, suas alterações e dá outras providências. Curitiba. [Link](#)

Lei nº 11.835. (2006). *Institui o Conselho Municipal de Turismo* - COMTUR. Curitiba. [Link](#)

Lei nº 11.771. (2008). *Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo*, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF. [Link](#)

Lei nº 10.258. (2011). *Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte* - COMTUR-BH - e dá outras providências. Belo Horizonte. [Link](#)

Lei nº 10.823. (2015). *Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo*, institui o Fundo Municipal de Turismo - FUMTUR e dá outras providências. [Link](#)

Bassani, C. P., Gomes, B. M. A. & Pessali, H. F. (2020). Bens democráticos e Conselhos Municipais de Turismo: uma análise comparativa entre Curitiba e Belo Horizonte. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, 12(1), 154-168. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i1p154>

Lei nº 11.065. (2017). *Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências*. Belo Horizonte. [Link](#)

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nino, C. S. (2003). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona, Espanha: Gedisa.

Oliveira, C. T. F., Zouain, D. M. & Barbosa, L. G. M. (2015). Políticas públicas de turismo em Brasil: uma avaliação em 65 municípios. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 24(1), 76-95. [Link](#)

Santos, M. S. & Avila, M. A. (2017). Planejamento participativo: uma análise do turismo de Uruçuca (BA) a partir da ótica dos residentes. *Caderno Virtual de Turismo*, 17(1), 30-45. [Link](#)

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

Simmons, D.G. (1994). Community participation in tourism planning, *Tourism Management*, 15(2), 98-108. [Link](#)

Souza, A.C., Noia, A.C. & Pinheiro, L.I.F. (2017) Desenho institucional das políticas públicas de turismo no estado da Bahia. *Revista Econômica do Nordeste*, 48(4), 107-121. [Link](#)

Tosun, C. (2000). Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management*, 21(6), 613-633. [Link](#)

Universidade São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Turismo - USP-PPGTUR. (s.d.). *Publicações em Turismo*. [Link](#)

Virginio, D.F, Delgado, A.K.C & Fortes, L. (2011). Microfísica do poder no turismo: reflexões sobre as relações de poder no Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte. *Caderno Virtual de Turismo*, 11(2), 267-281. [Link](#)