

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

**O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CGPP):
UMA ANÁLISE SOBRE CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO SOB A
PERSPECTIVA DAS TEORIAS DE GOVERNANÇA**

THAYS VENTURIM GUIMARÃES

Rio de Janeiro
2013

THAYS VENTURIM GUIMARÃES

O papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP): uma análise sobre Conselhos Municipais de Turismo sob a perspectiva das teorias de governança

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de mestre em Administração

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Rubens Fontes Filho

Rio de Janeiro
2013

Guimarães, Thays Venturim

O papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) : uma análise sobre conselhos municipais de turismo sob a perspectiva das teorias de governança / Thays Venturim Guimarães. – 2013.
69 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho.

Inclui bibliografia.

1. Governança corporativa. 2. Políticas públicas. 3. Administração pública – Participação do cidadão. 4. Turismo – Política governamental. I. Fontes Filho, Joaquim Rubens. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

THAYS VENTURIM GUIMARÃES

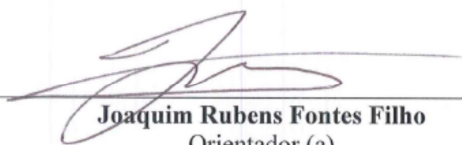
**O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CGPP):
UMA ANÁLISE SOBRE CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO SOB A
PERSPECTIVA DAS TEORIAS DE GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.


Data da defesa: 10/06/2013

Aprovada em:

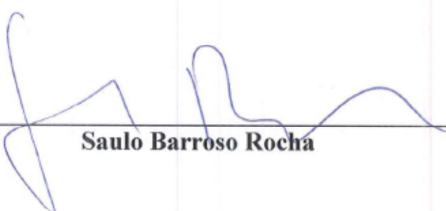
ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Joaquim Rubens Fontes Filho
Orientador (a)



Deborah Moraes Zouain



Saulo Barroso Rocha

Agradecimentos

À Deus, que me dá forças, saúde, inteligência e me presenteia com pessoas queridas ao meu lado para tornar possível minhas conquistas.

À minha família, que sempre me apoiou, incentivou e compreendeu minha ausência ao longo deste período.

Ao meu amor, Tarso Montenegro, por estar ao meu lado durante mais este desafio, e pela paciência e apoio nos momentos de angústias, incertezas e conquistas.

Aos meus amigos, em especial aos novos amigos que fiz durante o Mestrado, que me ajudaram nos momentos de dúvidas, nos inúmeros trabalhos e no apoio moral, além de aliviarem a tensão desta jornada com momentos impagáveis e inesquecíveis.

Aos funcionários e professores da EBAPE – FGV, em especial ao meu orientador Joaquim Rubens Fontes Filho, pelos inúmeros ensinamentos e orientações e por me tranquilizar nos momentos de insegurança.

Aos colegas do Núcleo de Turismo da FGV Projetos, em especial ao meu coordenador Luiz Gustavo Barbosa, por acreditar em mim, me incentivar e apoiar meu crescimento profissional; e às minhas coordenadoras e amigas Cristiane Rezende e Agnes Dantas, por me aturarem, compreenderem minhas ausências e me incentivarem ao longo de todo este tempo.

RESUMO

No contexto brasileiro dos anos noventa, os Conselhos Gestores de Políticas se tornaram importante instrumento de democratização da Administração Pública, capazes de promover a participação e o envolvimento da sociedade na arena das políticas públicas. Na governança pública, podem ser vistos como ferramenta para controlar a gestão pública e fazê-la agir de acordo com os interesses da sociedade. Apesar disso, uma análise da literatura que trata deste tema aponta fatores que podem dificultar ou mesmo inibir a atuação dos Conselhos, o que pode acarretar no desempenho de distintas funções. Compreender os papéis exercidos na prática pelos Conselhos Gestores de Políticas na governança pública é o principal objetivo deste trabalho. Para tanto, Conselhos Municipais de Turismo foram objetos de estudo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os conselheiros, a fim de compreender os papéis desempenhados por estes Conselhos, sob a ótica dos atores diretamente envolvidos neste processo. Os resultados identificaram características dos papéis *democrático*, *simbólico*, *estratégico* e *assessor*, os quais são influenciados por fatores como o tempo de existência, a motivação dos membros e o momento político e econômico. A contribuição deste trabalho está em ampliar o debate sobre o papel dos Conselhos em busca de uma atuação em prol do desenvolvimento e no atendimento aos anseios da sociedade.

Palavras-chaves: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, governança, papéis, Conselhos Municipais de Turismo.

ABSTRACT

In Brazilian context nineties, the Management Councils of Public Policy have become an important instrument for democratization of Public Administration, able to promote the participation and involvement of society in the public policy arena. In public governance can be seen as a tool to control the public administration and make it act in accordance with the interests of society. Nevertheless, an analysis of the literature points to factors that may hinder or inhibit the action of the Councils, which may result in the performance of different functions. Understanding the roles played in practice by Management Councils of Public Policy in Public Governance is the main goal of this work. Therefore, Municipal Councils of Tourism were objects of study. Semi-structured interviews were conducted with counselors in order to understand the roles played by these Councils, from the perspective of those directly involved in this process. Results identified characteristics of the roles *democratic*, *symbolic*, *strategic and advisor*, which are influenced by factors such as time of existence, members motivation and the current political and economic. The contribution of this work is to broaden the debate on the role of the Councils in search of a performance for development and in meeting the expectations of society.

Keywords: Management Councils of Public Policy, governance, roles, Municipal Councils of Tourism.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	9
2. Referencial Teórico	13
2.1. Constituição Federal de 1988: descentralização e a participação popular	13
2.2. Governança corporativa e principais teorias.....	15
2.3. Governança no setor público e o novo papel do Estado	17
2.4. Governança de organizações e Conselhos	19
2.5. Perspectivas teóricas sobre o papel dos Conselhos Gestores de Políticas e fatores que influenciam seu papel real	20
3. Contexto das políticas públicas para o turismo no Brasil e surgimento dos Conselhos Municipais de Turismo	26
4. Metodologia	28
4.1. Coleta de dados.....	28
4.2. Análise dos dados	29
5. Principais resultados.....	33
5.1. Perfil da amostra	33
5.2. Surgimento dos Conselhos e papel que justificou sua criação	34
5.3. Papel atual e influência do Conselho nas políticas públicas	36
5.4. Principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos.....	41
5.5. Dinâmica de trabalho dos Conselhos.....	46
5.6. Motivação dos membros e ambiente das reuniões	49
5.7. Comunicação e disseminação das ações do Conselho	54
6. Análise dos resultados.....	57
7. Considerações Finais.....	63
Referências.....	66

1. Introdução

No final dos anos oitenta o Brasil vivia um processo de redemocratização: era o fim de quase três décadas de um regime militar autoritário. A Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi uma das principais ferramentas para garantir ao Estado brasileiro o caráter democrático, devolvendo a todos os cidadãos o direito ao voto direto e criando mecanismos de participação popular na política pública. Um destes mecanismos foi a preconização da participação social na gestão pública, o que abriu precedentes e incentivou a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP): grupos reconhecidos formalmente nos quais representantes da sociedade, entidades de classe, associações e governo pudessem se reunir para discutir os rumos das políticas, em âmbito federal, estadual ou municipal.

Nesta mesma época, os rumos da administração pública estavam sendo questionados no mundo todo. O Estado burocrático começa dar lugar para o Estado Gerencial, com o advento da *New Public Management* (NPM), que previa o redimensionamento do papel do Estado, que atuaria apenas onde houvesse realmente necessidade da intervenção estatal, a fim de trazer agilidade e atingir a tão almejada eficácia e eficiência para a administração pública. Neste momento, novas instituições surgem para cumprir a tarefa de reduzir o tamanho do estado e trazer eficiência aos serviços públicos, como as Organizações não Governamentais e Organizações Sociais.

Poucos anos depois, as discussões evoluem da defesa de um Estado gerencial para o Estado democrático e surge o novo paradigma da *New Public Governance* (NPG), que trata a gestão descentralizada e participação como o foco da Administração Pública. De acordo com Osborne (2006), o envolvimento de diversos atores no processo de governança pública é uma evolução da NPM.

A governança no setor público consiste na estratégia adotada para controlar o comportamento dos agentes – os gestores do governo –, a agirem de acordo com os interesses e necessidades da sociedade – o principal desta relação –, diminuindo conflitos de interesses que possam existir entre as partes envolvidas e interessadas. Dentro destas estratégias, ações para aumentar a transparência das informações, exigências de planejamento e o estímulo ao envolvimento dos cidadãos no processo político são formas para tentar controlar esta relação e garantir a continuidade das políticas públicas. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas representam espaços nos quais os objetivos da governança podem ser alcançados, na medida em que seu propósito é envolver diversos representantes da sociedade no processo de planejamento, discussão e controle da gestão pública.

No Brasil, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas funcionam como órgãos administrativos, instituídos por lei, que possibilitam a participação da sociedade nas políticas públicas, por meio da representação paritária entre sociedade civil e poder público. Os conselhos, em geral, atuam regulamentando reivindicações da população e demandas internas, definidas em suas reuniões. No entanto, apesar de ter como propósito a formulação e

fiscalização das políticas de sua área de atuação, essa função nem sempre é clara ou nem sempre é exercida, conforme destacou Gonh (2000):

[Os Conselhos] são iniciativas para o desenvolvimento local sustentável e, para tal, implicam que exista uma sociedade civil organizada; entretanto, às vezes, o próprio desempenho dessas atividades se contrapõe a algumas das funções que lhes foram atribuídas originalmente, como fiscalização das políticas públicas, já que eles se tornam parte destas políticas (p. 183).

Diante disso, entender o papel exercido de fato pelos CGPP pode ajudar a identificar de que forma ocorre o processo de governança: se as políticas estão, de fato, sendo realizadas com o envolvimento da sociedade ou se os conselhos servem apenas para legitimar as decisões do governo.

Entendendo a importância dos CGPP como espaços de representação da sociedade na governança pública, é necessário compreender o papel real, aquele que na prática vem sendo desempenhado pelos Conselhos atualmente: os CGPP estão conseguindo atingir o propósito de controlar e deliberar sobre as políticas públicas, ou tornaram-se apenas novas instituições burocráticas sem força política?

Para investigar o papel dos CGPP é certamente necessário tratar da estruturação e operação de conselhos e seu papel na governança. Diversos trabalhos na área da Governança das organizações realizam a discussão sobre o papel dos conselhos de administração de corporações, cooperativas e organizações sem fins lucrativos com base nas principais teorias de governança que podem explicar o propósito da atuação dos Conselhos (Hung, 1998; Cornforth, 2004; Malo, 2006; Fontes Filho, 2012). Este trabalho traz essa discussão para o âmbito dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, a fim de entender os papéis que vêm sendo desempenhados na prática por Conselhos Municipais de Turismo na governança, sob a ótica dos próprios conselheiros. Kleba *et. al.* (2010) iniciaram a discussão sobre o papel dos conselhos gestores de políticas públicas, buscando identificar a legitimidade das atribuições legais de Conselhos Municipais de Chapecó (SC).

Foram observados ainda trabalhos que estudaram especificamente os CGPP, a fim de entender os principais fatores que podem influenciar o papel destes conselhos. A orientação principal nas análises sobre os CGPP tem sido as questões relativas à participação, relação entre os atores, representatividade e efetividade dos Conselhos (BAVA, 2000; BONFIM, 2000; GOHN, 2000; SANTOS, 2000; GOMES, 2003; TATAGIBA, 2005; LUCHMANN, 2009; CUNHA, 2011). Este trabalho observa as referências dos anteriores, seguindo, contudo, uma visão contingencial, ao entender que estas questões podem variar de acordo com o contexto e com o papel desempenhado pelos Conselhos.

Para tanto, Conselhos Municipais de Turismo foram alvo de investigação deste trabalho, que buscou compreender os papéis desempenhados por eles e os fatores que afetam sua atuação. A importância da atividade turística na geração de renda e empregos diretos e indiretos tem sido apontada pela UNTWO (2013) como setor que deve ser priorizado nas políticas nacionais,

principalmente num momento de crises pelo qual alguns países vêm passando, conforme destacou o Secretário Geral da organização, Taleb Rifai:

(...) the growth in international tourist arrivals was equalled by a comparable increase in spending in spite of continued economic challenges (...) Considering that tourism is a key export for many economies around the world, this result is good news as it provides foreign reserves to destinations, and contributes to job creation in tourism as well as in related economic sectors (UNWTO, 2013).

O turismo é uma das principais atividades econômicas em diversas cidades, tanto no Brasil quanto no exterior. Apesar disso, as políticas criadas para desenvolver o setor são relativamente recentes no país. Por conta disso, em alguns municípios, o surgimento de Secretarias Municipais ou Departamentos de Turismo e de Conselhos municipais de Turismo são contemporâneos.

Portanto, o principal objetivo deste trabalho foi compreender os principais papéis que os Conselhos de Políticas Públicas – em particular os Conselhos Municipais de Turismo – desempenham na governança pública. Para tanto, pretende-se utilizar como referência os papéis atribuídos aos conselhos pelas teorias de governança com a opinião dos atores (conselheiros).

Como objetivos específicos, este trabalho buscou: contextualizar a estrutura e importância dos Conselhos de Políticas Públicas; identificar, por meio de referencial teórico sobre governança pública e conselhos de política, os principais papéis conferidos aos conselhos gestores de políticas públicas; investigar o papel de Conselhos Municipais de Turismo, sob a ótica dos conselheiros; examinar o papel que os conselhos estão desempenhando atualmente; levantar questões que interferem no desempenho de suas funções, bem como tensões envolvidas no processo de governança participativa. Com isso, este trabalho buscou ampliar o conhecimento e a discussão sobre a governança pública, contribuindo para a identificação das perspectivas teóricas e práticas sobre os principais papéis dos Conselhos Gestores de Políticas.

A literatura que aborda a questão dos CGPP tem como foco de pesquisa principalmente Conselhos de áreas sociais, como os Conselhos de Saúde e Assistência Social. Cunha *et. al.* destacaram a importância de que outros tipos de conselhos fossem analisados: “Também se apresenta como relevante ampliar a análise para outras áreas de políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano e meio ambiente, que possuem características bem distintas das políticas de cunho social analisadas até então” (2011, p. 314). Neste trabalho, propomos investigar Conselhos com cunho mais voltado para desenvolvimento, a fim de contribuir com realidades de distintos setores e o papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em um contexto diferente dos até então explorados.

Na primeira parte deste trabalho, faz-se uma discussão teórica a respeito do contexto no qual os CGPP estão inseridos. Identifica-se o processo político que fez com que sua atuação fosse reconhecida como fundamental para o processo de redemocratização, ao mesmo tempo em que seu formato se adequa ao novo paradigma da Administração Pública, a Nova Governança Pública (do inglês, *New Public Governance*). Paralelamente, assume-se que este formato se assemelha aos Conselhos de Administração criados em corporações para reduzir assimetrias

de informação e poder entre agentes e principais, e observam-se os trabalhos que investigaram os papéis destes conselhos, a fim de encontrar semelhanças entre estes e os papéis dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Além disso, a literatura sobre CGPP proporcionou o conhecimento de algumas das características dos conselhos que podem influenciar no papel desempenhado.

Em seguida, será apresentada a estrutura da governança do setor de turismo do Brasil e o papel dos Conselhos neste contexto. A terceira parte do trabalho detalha a metodologia utilizada para esta pesquisa. Com base no referencial teórico, foi elaborado um roteiro para nortear as entrevistas qualitativas com conselheiros de Conselhos Municipais de Turismo de oito municípios, com o intuito de verificar a ótica destes atores quanto ao papel que estes conselhos desempenham, bem como os fatores que impactam, direta e indiretamente, no papel exercido. Na quarta seção, serão apresentados e discutidos os principais resultados encontrados para, ao final, apresentar-se uma análise crítica sobre os papéis desempenhados pelos Conselhos avaliados, frente ao referencial teórico que deu base à investigação. Nas considerações finais deste trabalho, serão retomados os principais resultados do estudo e sua contribuição teórica e prática.

2. Referencial Teórico

2.1. Constituição Federal de 1988: descentralização e a participação popular

No contexto da democracia atual, a promoção da participação da sociedade na formulação de políticas públicas é vista como um modelo de gestão pública, conforme destacado por Milani (2008), que ressaltou que o estímulo ao envolvimento de diferentes atores sociais em projetos de políticas públicas pode ser considerado como o novo paradigma para uma administração pública inovadora e progressista.

Dentre os mecanismos adotados para assegurar a efetividade da gestão pública e não comprometer instituições políticas democráticas, Milani (2008) destacou as estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores, a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, bem como os dispositivos de participação social que incluem cidadãos e organizações cívicas como atores políticos da gestão pública.

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 é apontada como o marco que favoreceu o processo de descentralização e a participação popular nas políticas públicas no país, ao destacar a importância da participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas (GONH, 2000; FERRAZ, 2008; KLEBA *et. al.*, 2010; GOMES, 2003).

Uma das iniciativas que favoreceu este processo de democratização e controle social das políticas públicas foi a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos quais representantes de diversos setores participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas, assim como fiscalizam e controlam os gastos públicos e os resultados da atuação do governo. A importância dos Conselhos para o envolvimento da sociedade no processo político foi destacada por Tatagiba (2005):

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos [p. 209].

Gurgel e Justen (2013) salientaram que a afirmação da cidadania e participação popular no Brasil extrapolou qualquer política partidária para tornar-se uma vontade do Estado, prevista na Constituição Federal.

No entanto, os conselhos não são instituições novas do ponto de vista histórico. Gohn (2000) lembra que conselhos comunitários já atuavam no Brasil nos anos 60, além dos conselhos de notáveis, e, nos anos 80, surgiam os conselhos populares, que foram importantes instrumentos de pressão para o fim da ditadura e a redemocratização do país. Na história mundial, a

experiência dos conselhos pode ser encontrada, segundo a mesma autora, na primeira fase da revolução francesa, em 1789, e nas Comunas de Paris, em 1871; em 1905, nos *soviets* de Petrogrado, em 1917, na Revolução Russa, além dos conselhos de fábricas de Turim, na Itália, e das comissões espanholas de operários.

Na governança corporativa, o Conselho de Administração também foi uma das principais ferramentas de controle utilizadas por acionistas para controlar a gestão de empresas de propriedade compartilhada que surgiam nas duas últimas décadas do século XX (FONTES FILHO, 2009). Com a NPM, estes conselhos foram levados também para o contexto das ONGs e OS (MENDONÇA E PINHEIRO MACHADO, 2004; CARVER e CARVER, S/d.).

Porém, conforme ressaltou Ferraz (2008), foram pressões sobre a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988 que promoveram o surgimento do atual modelo dos conselhos gestores de políticas públicas como órgãos colegiados de representação do Governo e da sociedade em setores como educação, saúde, assistência social, previdência social. Portanto, é com a nova constituição que estes grupos são reconhecidos formalmente como parte do processo de governança pública.

Uma das principais funções dos CGPP é monitorar a gestão pública e servir como um canal de comunicação entre sociedade e governo, garantindo a transparência. O caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos é garantido por meio do instrumento jurídico de sua criação – ainda que isso não garanta sua efetividade no acompanhamento e controle, tampouco nas decisões (Kleba *et. al.*, 2010).

Em muitos casos, a instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são requisitos obrigatórios para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações, caso dos Conselhos de áreas de políticas sociais, como saúde e educação. Estes requisitos influenciaram a criação de muitos conselhos, tendo em vista que muitos dos conselhos nas áreas sociais (saúde, educação, assistência social) surgiram logo após a legislação brasileira exigir, em 1996, sua presença nestas áreas para a destinação de recursos (Gohn, 2000, p.178).

Conforme já mencionado, o papel dos Conselhos instituído pela Constituição Brasileira de 1988 e pelas demais estruturas legais que institucionalizam sua criação é o de monitorar a gestão pública e ser um canal de comunicação entre governo e sociedade. De acordo com a Controladoria Geral da União – CGU (2008, p. 21), “os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de **fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria** [grifo nosso]”.

Sendo assim, os conselhos devem atuar no controle e acompanhamento das atividades dos governantes, favorecer a participação popular na gestão pública, participar de decisões estratégicas em sua área de atuação, tanto de maneira deliberativa como consultiva, contribuindo assim para o desenvolvimento do setor que representam.

Apesar de possuírem diversas características em comum, como a composição paritária entre representantes da sociedade e do poder público, os CGPP podem se diferenciar por alguns fatores, dentre os quais o *nível da administração pública* – o Conselho pode ser federal, estadual ou municipal, ou integrar vários níveis federativos – e o setor e o tipo de política sobre o qual atuam – Conselho de política social (saúde, educação, assistência social), ligados a interesses específicos e áreas econômicas (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico cultural, desenvolvimento urbano, turismo), ou representantes de grupos específicos da sociedade, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres (Gonh, 2000). Neste sentido, estes fatores podem ter influência sobre a forma como os conselheiros serão selecionados, a motivação para participação, ou mesmo a complexidade dos temas discutidos pode ser diferente.

Mesmo conselhos que se enquadram em categorias semelhantes quanto ao nível da administração pública e ao setor que atuam podem desempenhar distintos papéis, influenciados por fatores diversos. Considerando os conselhos em nível municipal, por exemplo, o papel desempenhado em relação ao setor sobre o qual atuam pode ser diferente de um município para outro, devido a fatores políticos, econômicos, geográficos, aspectos culturais, densidade demográfica, entre outros.

2.2. Governança corporativa e principais teorias

Os mecanismos de governança corporativa começaram a ser discutidos em meados dos anos 80, com o auge das empresas de propriedade compartilhada, com o intuito de diminuir os problemas de gestão irregular das corporações em detrimento dos interesses dos acionistas e evitar conflitos de interesses entre diferentes partes envolvidas em uma organização ou sistema.

A governança corporativa tem então como propósito regular a relação entre proprietário, gestor e mercado, garantir a transparência, equidade e prestação de contas, tendo como principais valores a segurança e a confiabilidade (FONTES FILHO, 2009).

A necessidade de regulação desta relação se deve limitações nas capacidades humanas de acumular e processar ou de transmitir informações, a chamada racionalidade limitada, que, de acordo com Fiani (2002) começam a oferecer dificuldades para as transações em condições complexas e que envolvem incertezas.

Estes custos, segundo Hassman (2000), podem ser classificados como custos de agência, tomada de decisão coletiva e suporte ao risco. Os custos de agência se referem aos problemas gerados pela separação entre propriedade e gestão. Quando o proprietário nomeia um gestor para administrar seus recursos e alcançar os benefícios esperados por ele, decorrem problemas ligados à assimetria de informações, ao risco moral (mudança de opinião do gestor após sua contratação) e à seleção adversa (contratação de agente não capacitado de forma equivocada).

A tomada de decisão coletiva ocorre quando a heterogeneidade de interesses gera divergências e as escolhas realizadas pelos gestores afetam os envolvidos de diferentes formas

(utilizam-se recursos como a votação que, por sua vez, gera perdas de eficiência). Por fim, os custos de suporte ao risco, ligado à alocação de recursos residuais – do lado do gestor o risco é assistemático, ligado ao negócio, enquanto o risco para proprietários é sistemático e envolve questões econômicas.

Fontes Filho (2009) destaca que estes custos estão presentes em qualquer forma de propriedade que tenha múltiplos proprietários que, de alguma forma, não estão envolvidos diretamente na gestão. Esta afirmativa sustenta o argumento que o emprego dos mecanismos de governança no setor público é pertinente e necessário.

Uma das teorias mais presentes na literatura sobre a governança que tenta explicar a relação agente-principal e os conflitos de agência (CORNFORTH, 2004), a Teoria da Agência (TA) trabalha com a ideia principal de que agente e principal possuem diferentes interesses e que os gestores (agentes) estariam propensos a agir de acordo com seus próprios interesses, em detrimento dos objetivos dos proprietários (os principais). Eisenhardt (1989) destaca que a unidade de análise da TA são os contratos entre agente e principal e os mecanismos adotados para controlar essa relação.

Além da Teoria da Agência, Cornforth (2004) apresenta outras cinco perspectivas teóricas distintas que tratam das questões relacionadas à governança corporativa: a Teoria do *Stewardship*, que defende que há uma relação de parceria entre acionistas e proprietários; a Teoria da Dependência de Recursos, que trabalha com o argumento de que a governança é utilizada para buscar recursos externos dos quais dependem a empresa; a Perspectiva Democrática, que defende a governança como uma representação de interesses e recomenda a implementação de práticas como eleições diretas para o conselho e maior transparência de ações; a Teoria dos *Stakeholders*, segundo a qual organizações devem atender a interesses de vários grupos e não apenas aos interesses dos acionistas; Teoria da Hegemonia gerencial, quando os administradores detêm o poder de fato dentro da organização. Todas essas questões abordadas por Cornforth (2004) podem ser analisadas como desafios à governança pública e aos conselhos, conforme ressaltaremos na última seção do referencial teórico.

Novamente, destaca-se que as boas práticas de governança tentam minimizar estes custos, disciplinar os processos e reduzir os custos de monitoramento. North (1992) alega que os dilemas da ação coletiva que repousam sobre a limitação da escolha racional a partir da informação assimétrica e da incerteza induzem a criação de instituições que possam induzir o comportamento cooperativo e reduzir dos custos transacionais, por meio do estabelecimento de regras e mecanismos de coação.

Neste contexto, uma das formas encontrada pelas empresas para contornar os conflitos oriundos dos chamados problemas de agência foi a criação de Conselhos de Administração: um grupo de proprietários eleitos em Assembleia, com o objetivo de tornar mais eficiente e qualificada a decisão coletiva e reduzir a assimetria de informações, cuja responsabilidade é garantir alinhamento de interesses por meio da definição dos objetivos estratégicos da organização e do acompanhamento da execução das ações executadas pelos administradores (Fontes Filho, 2009).

Contudo, em relação à atuação dos Conselhos de Administração, Cornforth (2004) aponta paradoxos relacionados à participação e as tensões entre membros ligadas à representatividade de um membro particular em relação ao grupo, a dicotomia entre a necessidade de especialistas ou não nos conselhos e a tensão entre o papel dos conselhos de controlar ou dar suporte à gestão. Seu trabalho buscou relacionar as teorias da governança corporativa para entender os modelos de governança e o papel dos conselhos em cooperativas e organizações mutuais.

2.3. Governança no setor público e o novo papel do Estado

No mesmo período em que a governança corporativa se desenvolvia, o debate em torno da administração pública também mudava, passando de sua orientação tradicional para os novos padrões trazidos pela *New Public Management* (NPM), que alterava o papel do Estado de provedor para regulador (HODGES, 1996). De acordo com Osborne (2006), esta ideia surgiu principalmente dentro das escolas de negócios britânicas. Seus principais elementos eram a atenção às lições do setor privado, defesa de que a implementação das políticas deve estar distante dos que as conceberam, liderança empreendedora nas organizações públicas, gestão de desempenho e auditoria como controle dos serviços entregues, gestão dos custos e o foco em mercados, promovendo a competição e utilização de contratos na provisão dos serviços públicos.

No Brasil, esse processo de desestatização ocorre na década de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e com ele surge a necessidade de se criar um ambiente institucional que permitisse uma interação entre governo, sociedade e empresas.

No entanto, Hodges (1996) alega que este novo formato da Administração Pública abria brechas para o surgimento de fraudes e oportunismo por parte de empresas prestadoras de serviços, o interesse pelo emprego da governança corporativa no setor público aumentou. Nesse sentido, torna-se coerente a aplicação das boas práticas da governança corporativa no setor público, ainda que governos e empresas tenham objetivos diferentes, conforme ressaltam Osborne e Gaebler (1992). Os autores ressaltam que as empresas visam lucro, enquanto governos são motivados pelo desejo de serem reeleitos. Além disso, o ambiente no qual atuam as corporações também é bastante diferente do ambiente político no qual os governos precisam atuar. Hodges (1996) ressalta, contudo, que a pluralidade de estruturas e demandas existentes no setor público torna o processo de governança mais complexo do que na governança corporativa.

Entre os novos papéis do Estado como agente de um novo modelo de governança pública apontados por Kissler e Heidemann (2006), está a transformação do Estado dirigente em um estado cooperativo, no sentido de buscar a interação com os demais atores da sociedade para a produção do bem público.

Peters e Pierre (1998) defendem que os conceitos da NPM e de Governança caminham lado a lado, mas enquanto o primeiro tem ênfase na eficácia, o outro se centra na democracia.

Já na visão de Osborne (2006), a introdução do conceito de governança no setor público, apresentado sob o termo *New Public Governance* (NPG), representa uma evolução da Administração Pública, pois, enquanto a NPM tratava o Estado desagregado, com ênfase na provisão de serviços por meio do mercado e de contratos que proporcionassem eficácia, a NPG trazia consigo uma visão plural e pluralista do Estado, tratando os agentes externos como interdependentes em uma relação contínua, envolvendo confiança e contratos sociais. O autor destaca que os mecanismos adotados pela governança buscam lidar com a multiplicidade de atores envolvidos no processo de concepção e implementação de políticas públicas, com interesses diversos e variados, de modo a alcançar resultados desejados da maneira mais eficiente, priorizando o interesse geral em detrimento de interesses particulares.

De acordo com Kooiman (1999), o termo governança vem sendo utilizado de diversas maneiras, com diferentes conotações¹, para o qual ainda não se pode afirmar existir um conceito único. Contudo, as diversas conotações da governança possuem aspectos em comum, como cooperação, regras, sistemas, e processos. A governança é tratada pelo autor como uma importante ferramenta para resolver problemas da sociedade, criando oportunidades no contexto atual que envolve questões complexas, dinâmicas e diversas.

O autor coloca como um dos principais fatores que motivaram o surgimento do conceito de governança o fato de que as interdependências entre atores ganharam e ganham cada vez mais importância, tanto na esfera pública como privada. Decorre desta interdependência a necessidade de se lidar com ações coletivas, para que os problemas sociais sejam resolvidos. Nesse contexto, o papel do governo não estaria mais associado ao controle, mas à facilitação destas interações entre sociedade civil, mercado e esfera pública.

Tratando-se a Administração Pública como uma tarefa que envolve diversos interessados, há, em diferentes setores da esfera pública, Conselhos Gestores de Políticas, compostos por representantes de diferentes grupos, com a missão de discutir e orientar o desenvolvimento de políticas em prol do interesse da sociedade.

Para Kooiman (1999), a participação é um dos principais trunfos para o sucesso de governança. Para tanto, os atores precisam estar em concordância a cerca do problema, e sua cooperação é fundamental, assim como o entendimento da interdependência, responsabilidade e necessidade de liderança compartilhada por parte de todos.

Fazendo um paralelo a respeito da relação entre agente e principal, podemos enxergar o governo como o *agente*, responsável por colocar em prática as políticas e aplicar o dinheiro público, e tratar a sociedade como o *principal*, aos quais pertencem os recursos e para os quais se devem atender os interesses e necessidades.

¹Kooiman (1999) identifica alguns destes usos: governança como Estado mínimo; governança corporativa, relacionada a grandes organizações; governança como modo de governo do *New Public Management*; governança como promoção de um modo de governo para o desenvolvimento; governança sócio virtual – que no caso se relaciona a iniciativas de interação do governo com o público através de sistemas e softwares –; governança como redes; governança internacional; dentre outros.

Prezeworski (2003) alertou para a complexidade envolvida na relação *agente x principal* entre os cidadãos e políticos que os representam:

Como os cidadãos é que detêm a soberania, são eles os *principals* em relação aos políticos que elegem. Mas, como o Estado é um mecanismo centralizado e com poder de coerção, são os *agents* que decidem a que regras os *principals* devem obediência, e quem os obriga a obedecer [p. 60].

Diante desse quadro, e a fim de reduzir problemas de assimetria de informação e evitar que os políticos sejam oportunistas em relação à posição que ocupam e ao poder que detêm, os cidadãos devem adotar instrumentos de controle dos governos. Prezeworski (2003) aponta as eleições como um desses instrumentos, funcionando como uma assembleia, na qual os eleitores decidem os rumos do local por meio da plataforma de governo do candidato. Contudo, de acordo com o mesmo autor, apenas o voto não é capaz de garantir o bom desempenho ou mesmo o cumprimento das promessas de governo do candidato eleito.

Devido a esta fragilidade do sistema representativo de governo no controle da gestão pública, outros mecanismos que promovam o envolvimento dos cidadãos nas decisões e no controle sobre as políticas públicas mostram-se necessários para garantir o atendimento aos anseios da sociedade. Os CGPP surgem para exercer essa função, seja por meio da fiscalização e acompanhamento das políticas e aplicação de recursos, ou de forma direta, propondo e deliberando sobre as políticas.

2.4. Governança de organizações e Conselhos

Ao analisar as questões que envolvem a governança, no contexto e escopo das organizações públicas, tendo os conselhos como instrumentos de elaboração ou condução de políticas públicas, pode-se fazer um paralelo entre seus mecanismos e conflitos em relação aos destacados pela literatura mais tradicional da governança das organizações, apontando diferenças e semelhanças.

Tendo por base o marco da Nova Economia Institucional, é possível observar a importância da assimetria de informações entre conselheiros e cidadãos, a possibilidade de oportunismo gerencial, e a ocorrência de problemas tanto de seleção adversa quanto de risco moral. Seja no setor público, setor privado ou terceiro setor, há espaço para ocorrência do *oportunismo gerencial*, que, de acordo com a definição de Fiani (2002), consiste na transmissão de informações seletiva, distorcida por parte do agente, o qual estabelece compromissos que ele já sabe que não irá cumprir. Neste caso, os gestores acabam agindo de acordo com seus interesses particulares, não atendendo aos desejos e necessidades dos proprietários, acionistas e, no caso da governança pública, dos cidadãos.

Uma comparação entre os Conselhos como mecanismos de governança evidencia algumas diferenças: enquanto o Conselho de Administração, em geral, é composto apenas por acionistas, as cadeiras dos Conselhos de Políticas são divididas entre representantes da

sociedade e do governo, que interagem em uma arena de negociação e debate sobre as políticas a serem desenvolvidas.

Neste contexto, os atores precisam lidar e inibir interesses particulares de duas naturezas: de um lado, estão os interesses das pessoas que estão no governo; de outro, há também os interesses particulares de cada ator envolvido com o Conselho, que pode querer defender seus interesses pessoais, ou mesmo da instituição que representa, o que pode caracterizar um problema de agência multinível. Portanto, se em uma organização privada, membros do conselho interagem no sentido de controlar a ação do agente para agir de acordo com seus interesses, no CGPP, além dos interesses distintos entre agente e principal, os interesses podem divergir também entre os diferentes *principals* envolvidos neste processo.

Outra diferença entre os dois tipos de conselhos se encontra na motivação para participação: conselheiros de empresas privadas são remunerados em suas posições e sua atuação é motivada pelo interesse no lucro dos investidores; ao contrário, nos conselhos de políticas, os representantes da sociedade, além de não serem remunerados, utilizam seu tempo livre para participarem desses fóruns. No último caso, o interesse estaria mais ligado ao desejo de participação e engajamento político (ou ao interesse de influenciar políticas que lhe favoreçam, controlando, desta forma, o problema do oportunismo gerencial discutido), e possui como diferencial o caráter democrático.

2.5. Perspectivas teóricas sobre o papel dos Conselhos Gestores de Políticas e fatores que influenciam seu papel real

Com base no que foi exposto, percebe-se que apesar de terem funções determinadas e reconhecidas por lei, os Conselhos de Políticas podem desempenhar papéis distintos daqueles previstos em suas leis de criação e do que se espera que façam.

A seguir, são destacados os papéis que podem ser exercidos por Conselho, com base na literatura que buscou identificar estes papéis e sua relação com as principais teorias de governança. Para tanto, um recorte na literatura foi realizado, a fim de destacar os papéis que poderiam, de acordo com nossa análise, ser também desempenhados pelos CGPP, tendo em vista que a discussão sobre os papéis de outros tipos de Conselhos pode oferecer subsídios para a identificação dos papéis dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas e utilizando estas referências.

Os papéis destacados no trabalho Hung (1998), e posteriormente relacionados em modelos de governança por Cornforth (2004), foram analisados em trabalho recente sobre o tema, no qual Fontes Filho (2012) aborda os principais papéis para os Conselhos de Administração no contexto das empresas listadas em bolsas de valores, mas com referências que apresentam paralelos úteis para análise desses papéis também dos Conselhos Gestores de Políticas.

Ressalta-se que este trabalho não pretende igualar os Conselhos de empresas privadas aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, pois se entende que há inúmeras especificidades entre as áreas de atuação, mas assume-se que alguns problemas e conflitos de interesses podem ser encontrados tanto em Conselhos de empresas privadas quanto nos Conselhos de Políticas Públicas.

Controlador – Control role (Hung, 1998): atua no controle da atuação dos gerentes, a fim de garantir a maximização de seus lucros. No modelo *Compliance model*, de Cornforth (2004), a função deste conselho é de controlar e fiscalizar os agentes para agir de acordo com os interesses dos principais, papel que exige conhecimento e preparo técnico por parte dos conselheiros. A Teoria que explica este papel, segundo o autor, é a Teoria da Agencia, que, como já abordado, trata da relação entre *agente x principal* e dos problemas relacionados à assimetria de informações e oportunismo gerencial.

- *Estratégico–Strategic role (Hung, 1998)*: O papel do conselho estratégico é criar uma relação de parceria entre agentes e principais, no sentido de traçar estratégias em conjunto, o que novamente exige que os conselheiros entendam do negócio e do setor no qual atuam. A teoria que explica este papel é a Teoria do *Stewardship*, que defende que os gerentes estão dispostos a fazer um bom trabalho e que o conselho irá atuar junto com gestor na criação de estratégia para agregar valor para a corporação, em um modelo de governança denominado por Cornforth (2004) como *Partnership model*. Neste modelo, os membros do conselho e gestor compartilham dos mesmos interesses. Esta relação de parceria também pode ser mais evidenciado nas organizações que apresentam um tipo de governança denominada por Malo (2006) como *Missionary Governance*, que supõe uma adesão coletiva para mobilização para o projeto, no qual predomina o interesse geral.
- *Simbólico – Support role (Hung, 1998)*: refere-se ao caráter de legitimação das decisões do gestor, que detém o controle da organização. Há pouca ou nenhuma atuação do Conselho no sentido de decidir e orientar sobre as políticas. Cornforth (2004) identificou que, neste papel, o Conselho atua como “carimbador”, endossando as decisões do gestor que detém o controle, dentro de um modelo de governança “*Rubber stamp*” model. Cornforth (2004) destacou que, neste modelo, o Conselho tem o poder de controlar, mas, na prática, não exerce esse controle. A Teoria que explica este papel é a Teoria da Hegemonia Gerencial. Neste caso, os interesses do gestor e dos conselheiros são distintos, mas o Conselho acaba não se envolvendo na discussão, tampouco na estratégia. Pode-se fazer um paralelo entre este modelo tipo de governança *Entrepreneurial governance*, no qual, de acordo com Malo (2006), o gerente que lidera um grupo de pessoas pode, ao invés de apoiar o grupo em suas decisões estratégicas, cooptar o papel do conselho e assumir o controle da decisão, que fica inativo do processo estratégico. A autora destaca ainda que essa configuração tende a se manter e ser bem aceita pelos membros do conselho quando o gestor age de acordo com o interesse geral.

- *Democrático* – Cornforth (2004) destaca a Perspectiva Democrática para os conselhos cujo objetivo principal é a própria participação e representação dos interesses de diferentes membros. Malo (2006) irá apresentar duas diferentes perspectivas para a governança democrática: a perspectiva representativa (*Representative Democratic Management*), quando a representação de diferentes entidades figura como mais importante e se reconhece a existência de interesses particulares das diferentes partes interessadas. Ainda que nem todos participem da decisão, a ênfase está no direito que todos têm de estarem representados; e a perspectiva participativa (*Participative Democratic Management*) vai além da simples representação, tendo como objetivo final a própria participação em si, o processo de diálogo como valor.
- *Coordenador de interesses/ político – Coordinating role* (Hung, 1998): este papel exige a atuação dos Conselhos para atender e negociar com diferentes grupos da sociedade, atendendo a interesses sociais mais amplos. Este papel pode ser explicado pela Teoria dos *Stakeholders*, que defende o atendimento aos interesses não apenas dos proprietários, mas de todos os atores envolvidos e impactados pelo negócio da empresa (trabalhadores, comunidades, entre outros), em um modelo de governança apontado por Cornforth (2004) como *Stakeholder model*.
- *Relacionador – Linking role* (Hung, 1998): Com o objetivo de reduzir incertezas e manter relações com atores externos à organização, garantindo os recursos necessários, o Conselho com papel relacionador é explicado pela Teoria da Dependência de Recursos, e seus membros tendem a ser escolhidos por suas habilidades e relacionamentos externos, a fim de atuar em um modelo de governança denominado por Cornforth (2004) como *Co-optation model*. De acordo com Fontes Filho (2013) o conselho com este papel facilita o acesso a parceiros comerciais e os conselheiros fazem um *link* com outras organizações para garantir recursos críticos, diminuindo assim os custos de transação. O mesmo autor destaca ainda a ocorrência de “participações cruzadas” de conselheiros e executivos em empresas norte-americanas.
- *Contingencial* – Exercer o papel mais adequado a cada situação ou momento histórico é a principal característica destes conselhos, de acordo com Fontes Filho (2013). Para o autor, o Conselho contingencial atua de diferentes formas ao longo do tempo, de acordo com a estratégia adotada, ou ainda com a maturidade ou a fase pela qual a empresa esteja passando. A Teoria que explica este papel é a Teoria da Contingência (KAST; ROSENWEIG, 1973), segundo a qual existe uma relação funcional entre condições do ambiente (variáveis independentes) e as técnicas administrativas (variáveis dependentes) adotadas pela organização para alcançar seus objetivos, sendo esta uma relação ativa, contrária a uma relação de causa e efeito.

Conforme foi visto, a atuação dos Conselhos está pautada na interação e participação da sociedade na política pública. Milani (2008) destaca três níveis de análise sobre a atuação de instituições participativas: no primeiro nível, a participação promove o controle sobre a qualidade dos serviços prestados; no segundo nível, expressa as prioridades sobre os bens públicos para o futuro; e finalmente, no terceiro nível, a participação assume o papel de estimular o surgimento de espaços para a formulação de políticas locais.

Nesse sentido, o papel dos Conselhos não se limita às funções de controle e fiscalização. O Conselho precisa atuar nas decisões quanto a projetos, políticas e quanto ao melhor uso do recurso. Conforme destacou Raichelis (2000, p. 45) “o Conselho só melhora a eficácia da política que está sendo implementada se colocar em discussão o seu conteúdo, os seus objetivos, as suas estratégias e prioridades e, principalmente, o público ao qual se destina”.

No entanto, o papel dos Conselhos esbarra em alguns limites ligados à participação. Kleba *et al.* (2010) investigaram atribuições legais de três CGPP, a fim de identificar a efetividade do controle social exercido por eles. Como resultado, identificaram cinco categorias de ação destes conselhos: deliberar, fiscalizar, normatizar, prestar assessoria, comunicar, além de outras ações menos frequentes, influenciada por fatores relacionados a sobrecarga de atribuições burocráticas, que restringem atuação política, o caráter voluntário, não profissional e não remunerado da participação; o tempo restrito dos encontros; a falta de estrutura física e operacional qualificada e autônoma, entre outras.

Teixeira (2000) defende que o papel dos Conselhos envolve uma avaliação dos atos e decisões do poder público, comparando com parâmetros estabelecidos, e que não deve se restringir apenas à fiscalização ou ao mero acompanhamento de suas atividades. Em alguns casos, o que acontece é que o papel do Conselho passa a se pautar na legitimação das decisões do governo, com pouca participação ou influência – os conselheiros escutam mais do que falam. Alguns autores identificam que a falta de preparo por parte dos conselheiros pode favorecer este papel, conforme destacado por Gonh (2000):

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. [...]. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos [p. 179].

Em seu trabalho sobre o controle social dos Conselhos gestores, Gurgel e Justen (2012) destacam, ao avaliarem a experiência de três conselhos nas áreas de Saúde e Assistência Social, a distância entre a forma como o controle social tem sido exercido nos conselhos e o que consta em lei:

Se do ponto de vista mais geral a institucionalização da representação de interesses na construção de políticas públicas significa um grande avanço na construção de uma sociedade democrática, por outro lado observa-se considerável distância entre o que dispõe a norma jurídica e o que acontece na realidade concreta [p. 369].

Os autores concluem que os Conselhos acabam se tornando aparelhos do Estado, com os mesmos problemas das demais instituições públicas ao se institucionalizarem (Gurgel e Justen, 2012).

Milani (2008) aponta que, nos espaços de participação, por vezes, os atores não governamentais são consultados sobre as políticas e apresentados aos seus resultados, mas a sua real participação no processo de decisão acaba não acontecendo. Sua afirmativa indica que a participação dessa forma pode atingir a dois objetivos importantes, transparência e consulta às demandas da sociedade, mas apesar disso, o processo institucional participativo na construção do interesse coletivo não consegue garantir legitimidade, visto que os atores envolvidos não conseguem exercer sua função deliberativa em uma relação falha de “parceria” com o poder público.

Portanto, apesar do potencial dos Conselhos em promover a participação social no processo de planejamento e controle do uso dos recursos públicos, podendo influenciar diretamente em sua aplicação, por meio da elaboração de políticas, alguns fatores podem atrapalhar ou mesmo impedir sua atuação neste sentido. Há um risco de que os Conselhos se burocratizem e caiam em uma rotina e que determinados Conselhos, com atribuição legal de deliberar sobre os recursos e programas a serem executados, não exerçam estas funções. Santos (2000) alerta para este problema:

Infelizmente, por imaturidade ou pelo momento em que se encontra a sociedade organizada (até mesmo por falta de informação), a prerrogativa de controlar a execução das políticas não vem sendo concretizada pelos Conselhos. E vem sendo pouco cumprida a obrigação, que está na lei, de formular estratégias, de concorrer com os gestores, dar mais luz, mais diretrizes, caminhos mais confiáveis de como gastar o dinheiro público [p. 18].

A falta de preparo por parte dos conselheiros é outro fator apontado por alguns autores como um dos empecilhos à sua atuação, conforme se pode observar na fala de Bonfim (2000), que alerta que este é um problema presente mesmo nos conselhos de nível federal, e que tende a ser mais crítico nos conselhos estaduais e municipais.

Outra questão se refere ao espaço de representação ou de participação dos Conselhos: muitas vezes os conselheiros não retornam as informações do debate para as entidades representadas. Gurgel e Justen (2012) identificaram que as ações dos Conselhos não são de conhecimento da sociedade em geral, e atribuem este fato à ausência de ferramentas de comunicação e divulgação de suas atividades, como revistas e páginas eletrônicas. De acordo com os autores,

a falta de publicidade pode gerar uma falha de representatividade por parte dos conselhos, na medida em que a população desconhece sua função e os resultados de sua atuação.

Em muitos casos, o Executivo não cumpre as políticas deliberadas com a participação da sociedade e a atuação do Poder Judiciário deixa a desejar em relação à garantia do cumprimento destas leis. Podem-se destacar ainda questões relacionadas à falta de infraestrutura para funcionamento dos Conselhos, bem como de aparato administrativo capaz de facilitar a sua atuação. Ao analisar o caso do Conselho de Saúde de Santo André, Gomes (2003) destacou as dificuldades que o conselho encontrava para desempenhar sua função:

A síntese desta avaliação do potencial de controle social frente ao arcabouço institucional legal do conselho de saúde de Santo André é complexa. De um lado, verifica-se que há claras disposições que conferem a autoridade do controle social ao conselho, além de disponibilizarem uma profusão de informações; de outro, que a atuação e a soberania do conselho “esbarra” em outras institucionalidades do município. Finalmente, não há quase nenhuma disposição voltada à educação política [p. 88].

Ferraz (2008) demonstra preocupação sobre esta questão, ao questionar, sob a ótica do direito administrativo participativo, o não cumprimento das decisões dos conselhos, e defender que a autoridade pública que julgar não dever acatar a deliberação do Conselho deveria deixar claras as razões de ordem técnica, operacional e política de sua decisão.

Milani (2008) alerta ainda para o perigo de que a institucionalização do processo participativo possa promover a burocratização do processo de participação, cristalizando o processo de participação social por meio da criação de instâncias formais.

A ausência de formação e a falta de infraestrutura adequada também podem dificultar a tarefa de controlar os recursos públicos e fazer com que os Conselhos acabem se perdendo em meio a atividades de caráter mais burocrático. Além disso, conforme alertam Gurgel e Justen (2012), a independência destes espaços ainda é um fator a ser questionado, pois muitos dependem de apoio da Prefeitura para funcionar.

O contexto no qual foi criado pode estar relacionado com o papel que desempenha. De acordo com Gonh (2000), muitos conselhos foram criados a partir de uma exigência para receber recursos federais. A ausência de uma mobilização por parte da sociedade para a criação do Conselho como canal de controle da sociedade sobre as políticas pode, em alguns casos, significar a desmotivação para participação.

3. Contexto das políticas públicas para o turismo no Brasil e surgimento dos Conselhos Municipais de Turismo

O fenômeno turístico tornou-se objeto de estudo e reflexão há poucos anos, assim como a existência de políticas públicas para o setor de Turismo é uma realidade relativamente nova no Brasil.

Brusadin (2005) ressalta a criação da Empresa Brasileira de Turismo – Embratur (que anos depois tornou-se Instituto Brasileiro de Turismo), no ano de 1966, como o início do planejamento da atividade turística no Brasil. Por meio do Decreto 55/66, além da Embratur, foi instituído o Conselho Nacional de Turismo – CNTur, a fim de compor o Sistema Nacional de Turismo.

Pimentel *et.al.* (2011), ao analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no Brasil de 1930 a 2010, identificou cinco períodos estruturadores da agenda pública de turismo brasileira. O autor ressalta, no entanto, que o impacto da atividade turística na economia e na sociedade só passou a ser considerado nas políticas de forma mais ampla a partir da década de 1990:

Observou-se, também, que, com aproximadamente dez anos de atraso, na década de 1990, as políticas de turismo brasileiras mudaram o perfil ao ampliarem seus objetivos ainda quantitativos, para quantificativos, em razão da associação do setor às políticas propriamente econômicas, e à assimilação de temas, como a minimização de impactos e o bem-estar das comunidades receptoras [Pimentel *et. al.*, 2011, p. 22].

Portanto, ainda que tenham sido identificadas algumas políticas para o setor desde a década de 30, é a partir da década de 1990 que o setor passa a ser visto como estratégico para a economia do país e alvo de políticas e programas.

Uma análise com enfoque a partir desta década mostra que o desenvolvimento da atividade turística no Brasil teve, inicialmente, foco no município, através do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, criado em 1992 e instituído em 1994, vigorando até 2002, com o fim do governo FHC. O objetivo do PNMT era estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios (BRUSADIN, 2005).

Fratucci e Trentin (2011) ressaltam que o Programa de Municipalização do Turismo - PNMT e a Política Nacional de Turismo – PNT (1996 – 1999) buscavam a descentralização utilizando-se das formas de participação cidadã previstas na Constituição de 1988. Neste sentido, nas palavras dos autores, “a institucionalização da gestão participativa do turismo municipal passou a ser articulada a partir da criação de conselhos municipais de turismo instituídos por leis municipais e com composição paritária entre os representantes do poder

público e aqueles da iniciativa privada e da sociedade civil organizada” (FRATUCCI E TRENTIN, 2011, p. 845).

A partir de 2003, ano de criação do Ministério do Turismo, no governo Lula, o foco passou a ser a região turística, com a criação do Programa Nacional de Regionalização do Turismo, parte do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, programa este em vigor até os dias atuais. O objetivo da regionalização é promover o desenvolvimento turístico sustentável de forma regionalizada no Brasil, além de diversificar a oferta turística brasileira. Fratucci e Trentin (2011) observam que este programa trata o turismo como elemento chave para o desenvolvimento regional, na medida que dá continuidade às estratégias de ordenamento territorial implementadas pelo PNMT, extrapolando a lógica territorial do turismo do município para a região.

Entre outras ações, este plano definiu 65 municípios brasileiros considerados Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, os quais receberam prioridade de estudos e investimentos, com o objetivo de que tais municípios se tornassem competitivos internacionalmente. Dentro desta lógica, uma das principais ações foi a criação do Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores, diagnóstico que refletia o nível de competitividade turística de cada destino e a média Brasil em 13 dimensões² (MINISTÉRIO DO TURISMO *et. al.*, 2009).

A entrega dos primeiros resultados deste Estudo inclui uma fase de devolutiva em cada destino, por meio da realização de seminários com atores da iniciativa privada, setor público, entidades de classe, instituições de ensino e demais atores envolvidos com o Turismo, a fim de elencar as prioridades para o desenvolvimento do Turismo nos municípios, com base nos resultados do programa. Os grupos formados nestas devolutivas compuseram, posteriormente, os chamados grupos gestores da competitividade. Muitos destes grupos, como veremos a frente, serviram de base para o surgimento de Conselhos Municipais de Turismo nos destinos que ainda não possuem esta instância de governança local.

Esta breve revisão sobre os principais programas de políticas para o Turismo empreendidos no Brasil evidencia que o surgimento dos Conselhos municipais de Turismo nos municípios brasileiros encontra-se dentro do contexto pós Constituição de 1988, apontada no referencial teórico, e dá base para a construção de argumentos da análise dos dados.

² As 13 dimensões avaliadas pelo Estudo de Competitividade são: Infraestrutura geral; Acesso; Serviços e equipamentos turísticos; Atrativos turísticos; Marketing e promoção do destino; Políticas públicas; Monitoramento; Cooperação regional; Economia local; Capacidade empresarial, Aspectos sociais; Aspectos ambientais; Aspectos culturais.

4. Metodologia

A partir dos estudos analisados no referencial teórico, foram identificados os seguintes papéis que podem ser investigados para os CGPP: *controlador, estratégico, simbólico, democrático, coordenador de interesses/político, relacionador e contingencial*. Tendo como base as atribuições legais, de acordo com a literatura que aborda a questão dos Conselhos, e sob a ótica das teorias de Governança, desenhou-se a metodologia para possibilitar a compreensão dos papéis exercidos pelos CGPP, conforme se apresenta neste capítulo.

4.1. Coleta de dados

Neste trabalho, optou-se por delimitar a área de investigação para conselhos municipais, para manter um mesmo nível de conselho e facilitar a comparabilidade dos casos analisados. Apesar disso, ressalta-se que existem diversas experiências de fóruns e conselhos envolvidos na governança do Turismo em nível federal, estadual, e regional.

O roteiro de entrevistas foi construído com base nos principais conceitos identificados na revisão de literatura e, conseqüentemente, com base em categorias pré-definidas. A adoção de uma abordagem de entrevista semiestruturada permitiu que fossem realizadas perguntas que não foram previamente pensadas, mas que surgiram no decorrer de cada entrevista, de acordo com a necessidade. Conforme destacaram Hair *et. al.* (2005), esse tipo de abordagem favorece o surgimento de informações inesperadas e esclarecedoras, o que aprimora as descobertas da pesquisa.

Hair *et. al.* (2005) entendem que a entrevista por telefone tem como características ser mais rápida e objetiva, e, como limitação, não permite o contato visual com o entrevistado. Para esta pesquisa, esta forma de coleta de dados permitiu que fossem entrevistados conselheiros de diversas localidades do país, enriquecendo os dados para análise e a abrangência do estudo. Apesar do caráter objetivo das entrevistas por telefone, pode-se perceber, ao longo das entrevistas, que isso não foi representou um problema, pois os entrevistados, por estarem envolvidos com o tema, desenvolveram bastante suas argumentações, contribuindo em muito para o sucesso da pesquisa. Ressalte-se que, no início de cada entrevista, os entrevistados foram esclarecidos sobre o objetivo da pesquisa e sua relevância. Adicionalmente, foi solicitada a permissão para gravação a todos os entrevistados.

Além das 19 entrevistas consideradas na análise, apresentada a seguir, foi realizada uma entrevista piloto com uma conselheira de um dos Conselhos que fizeram parte da amostra. Esta entrevista serviu de teste para o roteiro de entrevistas, e permitiu que fossem realizados pequenos ajustes no mesmo, a fim de melhorar o entendimento de algumas perguntas.

Para a seleção dos Conselhos a serem investigados, foi definido que metade deles fossem capitais de unidades da federação, enquanto a outra metade representasse o grupo de cidades não capitais, com vistas a obter uma maior dispersão e representatividade nas respostas. Buscou-se, num segundo momento, abranger Conselhos pertencentes ao maior número

possível de regiões geográficas. Para tanto, foram considerados conselhos de quatro regiões do país, sendo três de municípios da região Sudeste (uma capital), dois municípios da região Centro Oeste (uma capital), dois da região Nordeste (duas capitais), e um da região Sul. Por fim, optou-se por considerar municípios com diferentes perfis, não apenas geográficos, mas também demográficos, abrangendo municípios de pequeno, médio e grande porte. Uma síntese do perfil dos Conselhos que foram objetos de análise é apresentada mais adiante.

Com base nos critérios apresentados acima, foram entrevistados 19 conselheiros de oito diferentes Conselhos Municipais de Turismo no país, conforme detalhado mais a frente no perfil da amostra. Como se trata de uma primeira exploração do tema, com uma pesquisa qualitativa com base em entrevistas, julgou-se ser este um bom número para debater sobre a questão de pesquisa proposta, tendo como expectativa alcançar a saturação teórica com esse número de entrevistas.

Em relação aos indivíduos que compuseram a amostra desta pesquisa, estes foram definidos ao longo da pesquisa. Para o primeiro contato com os Conselhos, foi realizada pesquisa na internet, a fim de encontrar sites dos Conselhos ou dos municípios, que fizessem referência ao Conselho e informassem telefone e e-mail de contato – quando o contato direto não foi encontrado, a Secretaria de Turismo do município era procurada para informar o contato. A partir daí, o objetivo da entrevista foi explicado, e solicitava-se a indicação de conselheiros que pudessem participar da pesquisa, dando preferência para indicação de representantes de diferentes setores (iniciativa pública ou privada, instituições de ensino, sociedade). Após este processo, chegou-se a amostra de 19 conselheiros entrevistados, sendo, no mínimo, dois, e, no máximo, três conselheiros para cada Conselho, de forma a aumentar a precisão do relato por meio do uso de interrogatório de pares, o que, segundo Creswell (2007) contribui para a confiabilidade dos resultados da pesquisa. De fato, observou-se que, na segunda entrevista, o entrevistado corroborava as informações fornecidas pelo primeiro. Nos casos em que isso não foi percebido facilmente, uma terceira entrevista foi realizada.

4.2. Análise dos dados

O procedimento de análise foi qualitativo, com o objetivo de identificar os elementos significativos e relevantes, independente da frequência com que aparecem. Para tanto, foram identificados os trechos de cada entrevista que se referiam a cada categoria de análise.

Para análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que, de acordo com Bardin (1977, p. 42), consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, a obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens”.

O objetivo deste tipo de análise, de acordo com Chizzotti (2006, p. 98) “é compreender criticamente o sentido das comunicações seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”. Mozzato e Grzybovski (2011) reiteram a riqueza, importância e

potencial da análise de conteúdo para o desenvolvimento teórico no campo da administração, em especial nos estudos com abordagem qualitativa.

A definição de categorias foi feita partindo da revisão de literatura e confirmadas com os dados da pesquisa. Estas categorias foram base para as perguntas do roteiro de entrevistas e para a análise dos resultados. O quadro abaixo sintetiza o roteiro de entrevistas com base na categoria de análise, no objetivo de cada pergunta e justificativa teórica.

Tabela 1. Construção do roteiro de entrevistas e objetivo das perguntas, com base em categorias pré-definidas

Categoria	Perguntas	Objetivo
Surgimento dos Conselhos e papel que justificou sua criação	Qual o papel e contribuição justificaram a criação do Conselho?	Entender em que contexto o Conselho surgiu, se motivado pelo governo ou por mobilização da sociedade; Verificar aderência ao marco regulatório ou justificativa para criação.
Papel atual e influência do Conselho nas políticas públicas	Quais as principais funções o Conselho desempenha atualmente e que funções deveria desempenhar para ser mais efetivo? Como ocorre o processo decisório e de deliberação do conselho? Como o conselho influencia as políticas na área de turismo?	Conhecer as principais atuações do Conselho, frente às funções que ele não exerce, e o grau de influência do Conselho nas políticas públicas.
Principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos	Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho?	Compreender os principais fatores que podem afetar e influenciar o papel do Conselho – de acordo com as teorias de governança, o Conselho é um dos mecanismos para diminuir os custos de agência. Neste sentido, o papel do conselho pode estar ligado ao tipo de problema que ele precisa controlar. Por outro lado, as dificuldades podem impedir que o Conselho exerça determinado papel.
Dinâmica de trabalho dos Conselhos	Como ocorre a “mecânica” das reuniões do conselho (escolha de pautas)? Qual a dinâmica de trabalho do conselho (acompanhamento de decisões, relações com a Secretaria, trocas de informações entre os membros - antes e após as reuniões)?	Verificar se o controle das políticas está mais nas mãos do gestor público do que do conselho (hegemonia gerencial); Verificar a relação entre agente e principal e a diversidade de interesses– se é uma relação de parceria (Teoria <i>Stewardship</i>), controle (Teoria Agência), submissão (Teoria Hegemonia Gerencial), ou outras, a fim de entender o papel do Conselho.
Motivação dos membros e ambiente das reuniões	Com base em quais critérios são escolhidos os membros do conselho e qual sua avaliação sobre a motivação e atuação desses membros (de forma geral, não particularizada)? Como você observa o ambiente das reuniões do Conselho: é um ambiente no qual predominam muitas discussões, negociações entre os membros, ou há um clima e concordância em relação aos objetivos e estratégias?	O motivo pelo qual o conselheiro participa do conselho influi no papel exercido; O papel que o conselho exerce pode afetar motivação dos membros; Os papéis estão diretamente relacionados com os interesses dos membros, de acordo com os papéis destacados no referencial teórico.
Comunicação e disseminação das ações do Conselho	Como se dá a disseminação das discussões e decisões do Conselho, tanto para os representados, quanto para os demais agentes envolvidos e interessados no turismo, incluindo a comunidade?	Identificar até que ponto a função de representação da sociedade é exercida –A presença ou ausência de mecanismos de comunicação do Conselho com os representados e com a sociedade em geral indica se o Conselho representa ou não os <i>stakeholders</i> , em que medida isso ocorre, evidenciando o papel desempenhado.

A análise dos dados foi realizada em duas etapas. Na primeira, foi realizada análise documental das leis de criação dos Conselhos e regimentos internos, solicitados aos entrevistados no primeiro contato por telefone, quando as entrevistas foram agendadas. O intuito desta análise era identificar, antes da entrevista, o perfil do Conselho, bem como suas principais características, como tempo de existência, tamanho (número de membros), representação, regras para composição e presidência, perfil legal (consultivo ou deliberativo), principais atribuições. Esta análise foi fundamental para agilizar o tempo das entrevistas e para orientar a entrevistadora, permitindo questionamentos aos entrevistados com base no que havia sido constatado ao analisar estes documentos.

Na segunda etapa da análise dos dados, o conteúdo das entrevistas, gravadas e transcritas, foi analisado. Para tanto, utilizou-se as etapas de análise conforme Bardin (1977). Em primeiro lugar, inicialmente, foi realizada uma leitura flutuante do material. Esta leitura permitiu que fossem identificadas as primeiras ideias e impressões sobre os dados textuais. Nesta fase, foi realizada a demarcação das partes do material bruto que seriam utilizadas para análise. As entrevistas transcritas foram divididas em partes, de acordo com a categoria de análise. A análise foi realizada por categoria

Em seguida, foi realizada exploração do material, utilizando-se as categorias pré-definidas e identificando as unidades de contexto que seriam utilizadas na análise.

A partir daí, foi possível fazer o tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos dados, tendo como base sua codificação e categorização – classificando os elementos que constituíam os trechos das entrevistas e reagrupando-os de acordo com seu significado e relação com as categorias de análise (Bardin, 1977).

Com o intuito de garantir a validade e a confiabilidade desta pesquisa, optou-se por realizar uma descrição rica e densa da análise para transmissão dos resultados, conforme indicado por Creswell (2007).

Para fins práticos, optou-se por não utilizar softwares específicos de análise de conteúdo, tendo em vista que o número de entrevistas permitia uma análise mais profunda dos significados, o que poderia ser perdido por uma análise programada por computador. Para operacionalizar a análise, contudo, utilizou o programa EXCEL para produzir uma tabela que permitisse a separação do texto por categoria de análise. Isto feito, a análise de cada tema/categoria foi realizada.

Para facilitar o entendimento dos resultados e evidenciar a forma como os dados foram analisados, os resultados da pesquisa serão apresentados com base em cada uma das categorias. Ao final, uma reflexão sobre as principais conclusões do estudo será oferecida, compilando os resultados descobertos.

5. Principais resultados

Os principais resultados encontrados nesta pesquisa serão apresentados de acordo com as categorias de análise. Com base nestes dados, será possível realizar uma análise dos resultados obtidos no estudo.

5.1. Perfil da amostra

As entrevistas foram realizadas entre os meses de janeiro a março de 2013, utilizando como recurso o programa Skype, que permitiu que as entrevistas fossem gravadas e, posteriormente, transcritas. Por problemas com conexão com a internet, três entrevistas tiveram que ser realizadas por telefone, para as quais foram anotadas as principais informações. O tempo total de gravações foi de 07 horas e 15 minutos de entrevistas gravadas e transcritas (não considerando as três entrevistas que não foram gravadas, as quais tiveram duração aproximada de 30 minutos cada).

Em relação ao perfil da amostra, dos oito conselhos entrevistados, quatro se tratavam de capitais. Tendo em vista que o tamanho do município pode representar um fator dificultador ou facilitar para a atuação do conselho, verificou-se o porte dos municípios: compuseram a amostra dois municípios de pequeno porte, quatro de grande porte e dois municípios considerados Metrôpoles³.

Dentre as características específicas dos Conselhos, destacamos o tempo de existência, o perfil legal (se deliberativo, ou apenas consultivo), as regras para presidência dos Conselhos, o tamanho (número de membros) e a periodicidade das reuniões.

Dos oito Conselhos pesquisados, apenas dois possuem menos de cinco anos de existência. Os demais possuem mais de 15 anos, sendo que três deles sofreram alguma reformulação em sua Lei e/ou foram reestruturados – destes, dois ficaram inativos durante um determinado período.

No que concerne a ocupação da presidência do Conselho, verificou-se que, em metade dos Conselhos avaliados, o Conselho é presidido pelo Secretário Municipal de Turismo (ou da pasta correspondente), enquanto nos demais esta função cabe aos representantes da iniciativa privada ou representantes de associações de classe. É interessante ressaltar que todos os quatro Conselhos cujos presidentes são os secretários municipais tratam-se de capitais.

A maior parte dos Conselhos investigados tem, garantido por lei, o caráter deliberativo e consultivo (algumas destas Leis destacam, ainda, os termos normativo, fiscalizador e de assessoramento). No entanto, dois Conselhos avaliados têm apenas o caráter Consultivo assegurado por suas leis de criação.

³ A classificação quanto ao porte dos municípios foi feita com base de acordo como metodologia do IBGE, que considera município de pequeno porte os que possuem até 20.000 habitantes; Grande porte, de 100.001 a 900.000 habitantes; e metrôpoles, a partir de 900.000 habitantes.

O tamanho dos Conselhos municipais de turismo que compuseram a amostra também varia: dois deles possuem de 10 a 15 membros; três possuem de 20 a 25 membros; e os outros três possuem acima de 30 membros.

Por fim, em relação à periodicidade das reuniões, constatou-se que um Conselho realiza reuniões quinzenais, três conselhos realizam reuniões mensais, dois realizam reuniões bimestrais. Dois Conselhos avaliados não realizam reuniões regulares, sendo que um deles está há algum tempo sem se reunir – suas reuniões ocorrem esporadicamente, de acordo com demandas específicas.

Entre os 19 entrevistados, havia representantes de empresários do setor de turismo, como hotéis, restaurantes, empresas de receptivo, organizadores de eventos e representantes de associações de classe, como *Convention & Visitors Bureaux*, representantes de instituições de ensino com cursos de Turismo, bem como representantes dos órgãos de gestão pública, como Secretarias e Fundações de Turismo e representantes da câmara de vereadores, e outros.

No que concerne ao tempo em que exercem a função de conselheiro, quatro conselheiros estavam a menos de três anos nesta função; oito deles estavam entre três e cinco anos como conselheiros; três eram conselheiros entre 5 e 10 anos; enquanto os quatro restantes exerciam a função há mais de dez anos.

Conhecidas estas características, torna-se mais clara a compreensão e avaliação dos resultados encontrados, os quais serão apresentados a seguir.

5.2. Surgimento dos Conselhos e papel que justificou sua criação

Analisando as respostas obtidas, podemos identificar claramente três motivações para a criação dos Conselhos Municipais de Turismo avaliados.

As entrevistas apontaram a criação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT como a primeira política pública que incentivou o surgimento de Conselhos Municipais de Turismo. É interessante ressaltar ainda que, próximo a esta época, em 1996, foi criada a lei que condicionava a liberação de determinados recursos federais para os municípios à existência de um Conselho Gestor de Política Pública na área, conforme mencionamos no referencial teórico. É possível constatar esta influência do PNMT para o surgimento de Conselhos municipais de Turismo na fala de um dos entrevistados:

Entrevistado D: o Turismo aqui começa exatamente quando tem um programa nacional que é o PNMT, que é o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. E esse programa, embora eu não o conheça profundamente, mas eu imagino que ele sugeria que todo município que tivesse a vocação turística tivesse o seu Conselho de Turismo.

O segundo momento que motivou o surgimento dos Conselhos Municipais de Turismo foi o incentivo por parte de Programa de Regionalização do governo federal: uma das motivações mais citadas foi a pesquisa sobre Competitividade de Destinos Indutores, realizada nos âmbito dos 65 destinos indutores:

Entrevistado A: ele [o Conselho] vai surgir primeiro dentro de um trabalho, inclusive, da FGV, que era aquele dos 65 Destinos... e aí a gente começou a esbarrar em várias coisas, sendo que uma delas era de não ter um Conselho. A cidade, basicamente, vive 90% do turismo e não existia um Conselho de Turismo.

O Projeto mencionado trata-se Estudo de Competitividade de Destinos Indutores, o qual previa, em sua fase de devolutiva dos resultados, a criação de grupos gestores da competitividade, compostos por representantes do setor e do poder público. Conforme destacado anteriormente, alguns destes grupos serviram de base para a composição de Conselhos Municipais de Turismo, como descreve um dos entrevistados:

Entrevistado L: O que motivou efetivamente a criação do Conselho foi a questão dos 65 Destinos Indutores, porque precisa de um Conselho... Naquela época, inclusive paralelo a isso, tinha um grupo gestor...quando foi criado o grupo gestor o Conselho Municipal nem existia. Eu me lembro do primeiro retorno dos 65 Destinos, inclusive assim, o grupo gestor terminou sendo de quem estava, de quem foi para essa devolutiva.

De acordo com alguns dos entrevistados, o Conselho foi criado com base em experiências de conselhos existentes em outros níveis (conselhos regionais ou estaduais), ou por meio de contratação de consultoria especializada.

Destaque-se que a maioria dos entrevistados atribuiu ao poder público a iniciativa de criar o Conselho, seja de forma direta – pela lei de criação, que determina suas atribuições –, ou indireta – por meio de programas e políticas de governo que incentivaram sua criação. Apesar disso, dois entrevistados destacaram que o Conselho surgiu por iniciativa e mobilização do *trade*, ou seja, do grupo de empresários relacionados com o setor de turismo.

Entrevistado N: Isso foi uma mobilização do *trade*. (...) sempre houve uma articulação na tentativa de: “olha, para gente conseguir desenvolver o turismo aqui a gente só vai conseguir se a gente tiver força política, se a gente estiver organizado e tudo mais.”.

Entrevistado Q: Houve uma pressão do *trade* para que o governo atuasse..., então o governo municipal: “vamos criar o Conselho Municipal de Turismo que é para a gente decidir o que vai fazer...” Foi graças à uma pressão do *trade* turístico, da iniciativa privada, no caso: hoteleiros, agente de viagens...

Apesar de a criação dos dois programas mencionados terem sido os dois principais momentos de surgimento de Conselhos Municipais de Turismo, alguns deles já existiam antes mesmo da década de 90. Alguns, como já mencionado, tiveram sua primeira experiência ainda nas décadas de 60 e 80, período em que vigorava o regime militar ditatorial. Apesar disso, nestes casos, os Conselhos ficaram inativos por um determinado período ou foram reformulados.

Em relação ao papel que se esperava dos Conselhos à época de sua criação, percebe-se uma coerência com as atribuições legais de um Conselho de Políticas, com a presença de termos como *opinar, direcionar e determinar ações, coordenar*.

Entrevistado A: A ideia inicial nossa é a ideia de Conselho mesmo, de poder opinar e determinar algumas ações de Turismo, por exemplo, a padronização de eventos. Porque a gente tem grandes eventos que causam grande impacto na cidade e não tinha esse fator de Conselho mesmo, de criar leis, leis de eventos, como a gente criou aqui e então é uma preocupação com o crescimento do Turismo de uma forma desordenada.

A finalidade dos conselhos, quando foram criados, era a de orientar o desenvolvimento das ações voltadas para o turismo, segundo entrevistados:

Entrevistado S: Na realidade é que eram muito dispersas, todas as ações de fortalecimento do turismo, tanto na área de *marketing*, quanto na área de infraestrutura. O Conselho entrou com a proposta de discutir essas ações e chegar a um consenso. Todas as instituições chegaram a um consenso e indicar ao gestor [público, o Secretário de Turismo] o que nós achávamos que ele deveria fazer.

Alguns ainda destacaram o Conselho como um instrumento por meio do qual o *trade* consegue fazer pressão no governo e mostrar as reais necessidades do setor de turismo, inclusive utilizando-se de pessoas influentes que fazem parte do Conselho para tal:

Entrevistado H: ...nós temos membros que são presidentes de entidades. Usamos a força dos membros das entidades para forçar.

Apesar disso, alguns destes Conselhos não alcançaram seus objetivos iniciais e, atualmente, acabam exercendo distintos papéis, como veremos na próxima seção.

Entrevistado L: Eu acho que o Conselho é consultivo, então, ele tinha que aprovar as políticas, os processos e os projetos deveriam passar pelo Conselho para serem definidas as prioridades. Porque, inclusive, isso está lá nas regras, exatamente para evitar que os municípios ou estados cheguem com qualquer projeto lá no Ministério e passem na frente de outros que são até mais prioritários... um dos papéis do Conselho é esse de aprovar prioridade e encaminhar.

5.3. Papel atual e influência do Conselho nas políticas públicas

Entender o papel desempenhado pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas foi o objetivo central desta pesquisa. Para tanto, os entrevistados foram questionados a respeito das principais funções que estavam exercendo e, para complementarmente, se o Conselho influencia de fato as políticas públicas de Turismo no município.

Identificou-se nas entrevistas a existência de um conselho com perfil mais efetivo, que conseguem orientar as políticas, fazendo com que as ações e discussões tenham continuidade, independente do momento político vivido no município:

Entrevistado J: Na verdade a principal função do Conselho é dar seguimento às políticas de longo prazo do Turismo, né, por que a função do Conselho é não deixar que as políticas de turismo estejam presas em função de políticas partidárias, a políticas de determinado candidato. Os mandatos dos políticos duram quatro anos, oito anos, mas há políticas de turismo que duram 10 anos, 15 anos...então a principal função do Conselho é dar prosseguimento às políticas de turismo.

Entrevistado S: ele tem que ser o grande fórum de discussão, de todas as instituições que fazem parte da cadeia produtiva do turismo. Ele tem que ser o fórum de discussão e ele também é garantia de continuidade de políticas públicas de desenvolvimento de turismo. O Conselho, como eu disse, é uma instituição política, mas não é político partidário. É por isso que o presidente não pode se manifestar politicamente – não está no regimento, mas isso é um acordo nosso, né –, justamente para conseguir transitar entre todas correntes políticas que nós temos na cidade. Eu acho que são esses dois os pontos principais, primeiro o fórum de discussão e segundo ser a instituição que garanta a continuidade das políticas públicas.

Analisando as falas dos entrevistados, observa-se que, quando o Conselho participa da decisão e participa ativamente da construção das políticas, assume-se uma responsabilidade maior e, conseqüentemente, há uma cobrança maior pelos resultados:

Entrevistado P: Até porque a gente ajudou junto com a Fundação a formular o plano e era através do Conselho e a gente como entidade fez parte na construção desse plano e a gente já começou a cobrar as ações, entendeu? Porque não adianta só estar lá no papel, o trabalho foi muito bem feito, mas não adianta só estar bem feito e bonito no papel. Então começamos a cobrar e ele já marcou uma reunião para o dia 12 de março para a gente já começar a traçar as ações que vão começar a sair do papel.

A participação nas decisões quanto à aplicação dos recursos foi identificada nas entrevistas, como destaca o entrevistado a seguir:

Entrevistado E: Outra coisa importante que é bom a gente citar assim, tudo que envolve recursos que é aprovado pelo COMTUR, sempre tem umas devolutivas, né. (...) O dinheiro foi aplicado ali, o resultado e as considerações, né e isso é bem legal também. Então de uma certa forma sim, a gente acompanha tudo, só frisar que a Secretaria que, no caso aí, faz essa parte burocrática de pagamento, essa questão mais burocrática fica mais com a Secretaria.

Entrevistado F: O Conselho está tão forte, ele está tão representativo e tão legítimo hoje na cidade que nas últimas eleições os dois candidatos para prefeito se comprometeram a continuar o trabalho de consulta ao COMTUR para fazer todas as ações vinculadas ao turismo.

Outro perfil de Conselho identificado ao longo das entrevistas, de acordo com a visão dos entrevistados, é aquele mais voltado para o papel consultivo. Destaca-se, como o trecho a seguir, o fato de o Conselho conseguir ser ouvido pelo poder público, como um ganho, ainda que boa parte destes Conselhos tenha caráter legal deliberativo.

Entrevistado N: Nós tivemos várias reuniões que o prefeito veio, ele participa, ele está escutando. Então assim, o que eu sinto é um crescimento nessa linha. Não está ainda com força para ter influência forte na criação, na melhoria das políticas diretamente. Acho que já tem avançado muito. A gente é ouvido, a gente já...coisa que antes era ignorado. Então o fato de já ser ouvido, de já ser consultado, eu considero que é um grande avanço na nossa realidade.

Entrevistado K: Não é quem decide, na verdade ele é deliberativo, mas também existe uma política do governo que na verdade está intocado. Então o que há eu acho que é uma compatibilização, por exemplo, tem um projeto que o prefeito deseja implementar que é o Parque da Juventude, não passou pelo Conselho...no passado claro que não porque é uma proposta do governo agora. E aí os membros operam e ...gostaríamos de tomar conhecimento. Vai ser levado ao COMTUR, delineamento da ideia, o que se pretende fazer e enfim, existe esse compromisso, vamos dizer assim, de acompanhamento e de ajustes também. Ele é ouvido, ele tem uma representatividade.

Outro papel defendido pelos atores é que alguns conselhos têm servido como órgão consultor para o governo, na medida em que a opinião dos atores, em determinadas situações, mostra-se importante para o gestor público. Contudo, a decisão continua nas mãos do poder público. A função de apoiar, assessorar o gestor público, aparece nos trechos a seguir:

Entrevistado R: Ele está em papel de assessoramento da Secretaria Municipal de Turismo, então algum projeto que Secretaria tenha, geralmente, passa pelo Conselho. É discutido dentro do Conselho para que daí a secretaria possa desenvolver determinadas ações, determinados projetos. Até o próprio planejamento da Secretaria vem para o Conselho para ser discutido, para os conselheiros poderem sugerir algumas ações e aí trabalhar em cima disso. O Conselho é muito procurado por outras instituições, também.

Entrevistado D: O Conselho, a gente toma esse cuidado, ele não é um órgão de execução. Então, a gente tem que tomar esse cuidado porque se você for começar, enquanto o Conselho começar a executar, você começa a entrar na área da Secretaria de Turismo. Eu acho que são papéis bastantes distintos. Tem que ser respeitado o espaço de

cada um. Daí você vai começar a criar ingerência, né.(...) Então, eu acho que o Conselho tem de fazer o papel dele, que é um órgão apenas de assessoramento e cada secretaria cuida do poder executivo.

Apesar de muitos terem consciência de que a execução de políticas não é uma de suas atribuições, como no exemplo acima, muitos conselheiros acabam se confundindo e achando que deveria executar algumas ações, de divulgação, fomento, o que, em tese, deveria ficar a cargo do poder executivo, ou seja, da prefeitura.

Alguns entrevistados mencionaram diversas ações ou conquistas graças às reivindicações do Conselho, evidenciando, portanto, uma função de levar os anseios dos *stakeholders*, da iniciativa privada, ao poder público e cobrar ações nesse sentido. Em cidades onde a atividade turística é, de fato, uma das principais ou mesmo a principal atividade econômica, a força do empresariado acaba prevalecendo, e mesmo a força política destas demandas, já que a maioria da população depende direta ou indiretamente do desempenho da atividade turística no município.

Entrevistado D: No nosso caso já é praxe tudo que se refere a Turismo, mesmo algum assunto que dependa de decisão maior, ou seja, do chefe do executivo, ele nunca decide sem antes consultar o Conselho. Então, ele pede a aprovação, não digo a aprovação, mas a apreciação do Conselho, ou seja, tudo passa pelo Conselho. Isso já é uma cultura no município. O prefeito, no caso, ele só homologa a decisão do Conselho.

Entrevistado E: o Conselho Municipal tem um papel assim muito importante, porque na verdade é ali que é discutido, debatido todos os assuntos relacionados ao desenvolvimento da atividade turística no município. (...) Então é um fórum assim que, realmente, determina que nos aponta as decisões importantes que a gente tem que tomar, né. Eu considero que o Conselho é fundamental para a gente aqui ele é fundamental. Porque ali estão todos os representantes de toda cadeia turística e na minha visão é muito importante, sim.

O Conselho como fórum de discussão dos agentes envolvidos e interessados no Turismo foi outra função bastante citada em algumas entrevistas. Neste caso, valoriza-se a questão da participação, a possibilidade de se discutir os rumos e de ter uma instituição reconhecida que represente os anseios dos seus representados, um recurso para poder cobrar e reivindicar ações do poder público:

Entrevistado K: Na articulação, do trade. Os empresários de um modo geral, cada um tem o seu negócio, está correndo e tudo mais. Então assim, há a necessidade de ter um órgão mesmo que...um agente mobilizador disso tudo, de juntar esse pessoal, de conversar, de ver quais são os problemas que a gente tem, quais são os entraves que a gente tem aqui no turismo, né. (...) Então nesse sentido a gente falou assim: “bom, vamos identificar, vamos ver agora o que a gente pode fazer, como a gente pode apoiar, que ação que a gente pode ter, quem a gente pode procurar.

Entrevistado Q: O fórum discute muito, conversa muito, então a maioria das decisões que são tomadas, das coisas que são levadas, realmente, a serem feitas são decididas, embora às vezes seja até decisão do secretário de turismo ou da própria iniciativa privada, mas normalmente são frutos de coisas que são discutidas no Conselho. Porque cada um emite sua opinião, às vezes a gente tem uma coisa que uma pessoa acha muito legal e na realidade quando a gente vê os outros argumentos vê que não é tão legal assim, né. Então é um fórum de discussão e que sai muitas decisões tomadas, por exemplo, o plano diretor. O plano diretor está muito interessante, ele foi feito com base em reuniões porque foram muitas discussões do Conselho: “como é que vamos fazer a logomarca da cidade, como é que vamos divulgar...” Então tudo isso foram necessidades do turismo nosso e são frutos das discussões do Conselho. Então ele realmente influencia nas decisões do municipal.

As entrevistas mostraram que, em boa parte dos casos, o Conselho a influência que os Conselhos conseguem exercer sobre as políticas é através das discussões e reivindicações, que mostram ao gestor público a opinião e os anseios da sociedade. No entanto, a função de deliberar, de decidir sobre o que será feito, ainda mostra-se como um desafio para os Conselhos.

Entrevistado R: Nosso Conselho é consultivo, normativo e deliberativo. Entretanto ele só acaba funcionando como, efetivamente, consultivo. Normativo e deliberativo, ele não consegue desenvolver essas duas atribuições, até porque entende-se que não é atribuição do Conselho.

Entrevistado O: Não é que esteja fiscalizando, mas fazendo com que a Secretaria e também tudo que envolva junto ao prefeito municipal de forma com que atenda o que o COMTUR se propõe, que é justamente fomentar mais o turismo da nossa cidade. (...) Nós temos o fortalecimento do nosso Conselho é justamente chegar e cobrar algo que não está sendo bom para o turismo da cidade.

Alguns entrevistados também destacaram que o papel e a força do Conselho depende, em grande parte, da abertura que a prefeitura dá ao Conselho, questão que será abordada adiante, como uma das principais dificuldades dos Conselhos.

Entrevistado A: Então, a gente a princípio o nosso poder é muito pequeno. Na última administração a gente não teve uma abertura que se requer mesmo (...), nossa abertura era muito pequena. Então, não vou te dizer que a gente fez muita coisa, delimitou muita coisa, eu digo assim, a gente em termo de Conselho se resumiu, basicamente, a essa questão mesmo de eventos. Isso foi o ponto que a gente trabalhou mesmo, eu vou dizer para você, honestamente, onde a gente trabalhou, foi na questão de eventos porque fora isso, a gente não tinha uma abertura para fazer isso. A última administração aqui, o prefeito estava no quinto mandato, enfim, então é meio difícil.

Mesmo Conselhos com uma boa articulação com o Secretário municipal, reconhecidos como instituição forte e que conseguem influenciar políticas têm dificuldades em fazer valer algumas de suas decisões quando esta vai para a prefeitura:

Entrevistado S: Até então o Conselho tem participado ativamente de todas as decisões da Secretaria. Agora na tomada de decisão do gestor municipal que é o seu prefeito municipal, né... é onde nós tínhamos dificuldade. Quer dizer a Secretaria trabalhava em conjunto com o Conselho, nós chegávamos a um consenso e quando chegava o gestor é que ele priorizava outras ações. A Secretaria sempre trabalhou em conjunto, até porque o secretário foi indicado pelo Conselho.

O mesmo entrevistado destacou ainda o fato de que questões políticas, de relacionamento político acabam atrapalhando o desempenho do papel:

Entrevistado L: Eu acho que nada impediria que os conselheiros tivessem a sua voz e não necessariamente precisassem se omitir para não aborrecer, ou não dizer para não ser colocado de lado... Que isso você sabe que na prática acontece, quem está dentro do Conselho sente isso.

Apesar de ter seu papel e importância reconhecida por lei, na prática, muitos conselhos acabam não exercendo a influência sobre as políticas públicas. Em diversas falas, foi possível perceber a incerteza em relação a qual será o papel do Conselho, tendo em vista que houve mudança de gestão pública no início deste ano. Outros destacam a esperança de que, com esta mudança, o Conselho consiga reconhecimento e fortalecimento com a nova gestão.

Entrevistado I: Antigamente todos os projetos tinham que ser aprovados. Ocupação do solo da cidade quando envolvesse eventos tinha que passar pelo Conselho, depois mudou. Cada gestão municipal, essas coisas podem sofrer impactos, então é isso que aconteceu.

Entrevistado N: O Conselho é presidido pelo secretário de turismo. Nós acabamos de ter uma troca, então, agente ainda não sabe direito como é que vai ser este ano, né. Nós não tivemos nem a primeira reunião com o atual secretário.

Em relação à influência dos Conselhos nas políticas, enquanto alguns Conselhos são parte da decisão quanto aos rumos do turismo, conseguindo garantir a continuidade de políticas, outros não conseguem exercer suas atribuições, tampouco influenciar as decisões de gestores públicos, ser ouvidos ou se fazer ouvidos, conforme corroboraram alguns dos entrevistados:

Entrevistado L: O Conselho não tem se reunido com a periodicidade que ele deveria se reunir. E nesse período todo, ele deve ter se reunido umas quatro vezes. (...) ele não se reúne quase nunca, ele não consegue ter efetividade. (...) Olhe, eu acho que hoje ele não desempenha nenhum papel, porque ele depende da iniciativa pública para se reunir, para ser convocado e como nós estamos há três anos em um caos total com a administração municipal.

Entrevistado I: Olha muito pouco, viu. Porque nada mais passa para ele aprovar, então se faz reuniões para a gente ouvir relatórios do governo. (...) E a pauta é uma pauta *light*, muito *light*, para uma cidade que tem todas as possibilidades de fazer turismo e eventos (...) Ele quase que não aconselha ninguém. Está fraco, ele está enfraquecido. Para usar uma palavra menos ruim eu diria para você que ele está anêmico.

Na fala acima, percebe-se que o papel do Conselho em questão se assemelha a um perfil mais simbólico, na medida em que não influencia nas políticas, que são apresentadas como decisões ou ações já realizadas pela gestão pública.

Em algumas entrevistas, a ausência de atuação do Conselho foi constatada até mesmo pelo fato de o entrevistado não demonstrar clareza quanto ao conhecimento das ações realizadas pelo próprio Conselho.

Entrevistado M: Fica um pouco complicado pra mim lhe responder, pois tenho pouco tempo aqui no estado. Acho que você deve entrevistar o Secretário, que tem sua vasta experiência. O sentimento que tenho é que deve ter contribuído, mas eu não saberia lhe precisar em que projetos. Em dois anos eu não percebi, mas poderia ter percebido mais... inclusive teve discussões que poderíamos ter atuado mais, hoje nós estamos recebendo uma consultoria, pois sinto um pouco órfão da atuação do conselho, mas muitas vezes fica difícil atuar com problemas políticos que ocorrem.

No trecho acima, o conselheiro não tem uma percepção clara de como o Conselho está atuando, apesar de estar no Conselho há dois anos. Isto pode ser entendido como uma evidência da inatividade do Conselho.

O envolvimento do Conselho na decisão orçamentária é outra função reconhecida pelos entrevistados como inerente aos Conselhos, mas que não vêm sendo exercida na prática, conforme sinalizado no trecho a seguir:

Entrevistado R: E a própria questão do orçamento que eu acho que seria o papel do Conselho de intervir, de auxiliar e elaborar o orçamento de cada ano e isso acaba não acontecendo. Nesses últimos anos não houve essa participação do Conselho. Em 2003/2004 houve uma participação boa do Conselho nesse sentido, porque ele até era procurado pela Secretaria para discutir sobre o orçamento, mas a partir de 2006/2007 isso não ocorreu mais.

Então quando o orçamento vinha para o Conselho já vinha o orçamento pronto. Na verdade era só para apresentar as ações que a Secretaria desenvolveu. Não teve uma participação do Conselho nesse sentido, acho que isso poderia ser um pouco mais forte.

Por fim, observou-se que o papel e a influência dos Conselhos nas políticas para o Turismo podem mudar conforme o amadurecimento e compreensão dos membros sobre sua função, como destacaram alguns dos entrevistados:

Entrevistado K: Foi melhorando porque existe um processo de amadurecimento, né. Os próprios membros têm que ser maduros para poderem exercer essa função. Eu acho que com o tempo que o pessoal vai entendendo qual é a.... principalmente a sociedade civil, vai aprendendo o quanto eles têm uma corresponsabilidade.

Entrevistado S: Só que o Conselho virou um grande fórum de discussões nas ações de turismo, ele assumiu responsabilidades que seriam, inclusive, de outras instâncias, porque ele se posicionou muito fortemente, então ele ficou sendo a instituição política mais forte do turismo. (...) Então, quando chegou em 2007 o prefeito na época começou a ter muito problema em relação ao turismo, porque tinha um perfil mais ditatorial, um verdadeiro ditador e nós começamos a bater nele, essa que é a verdade. Então chegou um momento que ele disse: “Vocês querem? Peguem!”. Então não foi isso, basicamente isso, ele deu a oportunidade de [o Conselho] indicar o secretário de turismo. O secretário saiu do Conselho. Aí nós começamos nesse momento a coordenar as ações, tanto que depois disso, a cidade ganhou diversos prêmios do Ministério, como destino turístico, com qualidade de atendimento, uma porção de prêmios que nós ganhamos dentro do projeto dos Destinos Indutores. Tudo isso pode ser creditado a essa ação efetiva do Conselho.

5.4. Principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos

Conforme destacado na primeira parte deste trabalho, existem alguns fatores que podem dificultar ou afetar a forma como o Conselho atua e o papel que ele desempenha. A análise das entrevistas permitiu identificar algumas destas dificuldades.

Em primeiro lugar, destacam-se problemas relacionados à influência de questões políticas sobre a atuação do Conselho. Foi identificado que os períodos de eleições e de troca de gestão municipal, em boa parte dos casos, dificultam a atuação dos Conselhos, interrompendo ações e políticas que estavam sendo discutidas e realizadas e interrompendo suas reuniões, conforme trechos a seguir:

Entrevistado A: Esse ano de 2012 foi um ano atípico. Porque a gente teve um ano de eleições, no qual, muitos dos participantes, que não é o meu caso, estavam envolvidos diretamente com as eleições. Então, durante o ano de 2012 a gente teve alguns problemas de agenda e no ano de 2011 era mais periódico.

Entrevistado F: A principal dificuldade nossa são os períodos de troca de gestão. (...) É muito importante que a atual gestão pública prestigie e escute as ações do Conselho. Então toda troca de gestão é período tenso para a gente, o Conselho saber se o prefeito vai ser parceiro ou não. Felizmente nos últimos dez anos isso tem sido positivo.

Entrevistado R: Acho um pouco que o Conselho acabou não cobrando nesses últimos três anos. E outra, também, como nós estávamos com o prefeito antigo, o outro prefeito, a outra gestão era um pouco difícil de você trabalhar. O nosso prefeito era um prefeito muito autoritário e as coisas tinham que acontecer como ele queria, do jeito que ele queria.

Como é possível perceber, este é um fator que, em alguns casos, interfere diretamente no papel exercido, visto que a atuação do Conselho irá depender da forma como o gestor público irá encará-lo. Portanto, o papel muda de acordo com a circunstância (se assemelhando ao papel contingencial destacado pela literatura), tendo em vista que o Conselho não consegue estabelecer e impor seu papel, independente da postura do gestor público.

Este problema apresenta uma relação direta com outro fator apontado durante as entrevistas: a dependência da Secretaria de Turismo para exercer suas atividades. Isso acontece principalmente nos casos em que o presidente do Conselho é obrigatoriamente o Secretário de Turismo:

Entrevistado I: O Conselho não é autônomo, o Conselho é dependente do [órgão gestor de turismo]. Ele não tem essa...não diria nem que ele precisasse ter autonomia, ele precisaria ter vida, né.

Entrevistado R: Anos atrás (...) já ocorreu do próprio secretário ser o presidente do Conselho ou o próprio prefeito ser o presidente do Conselho. De 2001 para cá, buscou-se que a iniciativa privada comesse a tocar o Conselho, porque senão você tem um choque de ações, um choque de políticas, porque o próprio secretário ser o presidente do Conselho fica meio difícil de tocar as ações.

Entrevistado O: Eu acho que não deveria necessariamente ser o secretário para ser o presidente do Conselho Municipal.(...) nós tínhamos um trabalho que estávamos fazendo em 2012 com o secretário, aí mudou a política, mudou o secretário.... De repente ele vai mudar totalmente a visão dele para ser uma visão totalmente diferente. E se fosse alguém dentro do *trade* turístico daria uma sequência. Porque infelizmente ainda apesar de que o nosso secretário de turismo que assumiu, ele também é da área turística. Mas ele também é um pouco político, né. Então com isso pode ser bom ou não, dependendo de que forma ele vai conduzir o COMTUR.

Apesar disso, é válido ressaltar que houve opiniões favoráveis à presidência exercida pelo Secretário (a) de Turismo:

Entrevistado P: É bom. Porque de certa forma o secretário tem mais acesso (...) a gente sempre consegue com maior facilidade marcar reuniões com outras Secretarias quando a gente precisa (...) a gente tem mais força quando é o secretário que é o presidente do Conselho, né. A gente tem mais força de conseguir mais abertura nos outros órgãos que a gente precisa estar presente ou precisa de alguma ação.

Ao ser questionado se este fator não atrapalhava ou inibia a atuação dos conselheiros em cobrar ou fiscalizar as ações da Secretaria, o entrevistado ressaltou que isso não é um empecilho:

Entrevistado P: Muito pelo contrário, a gente cobra muito, até porque como ele está lá a frente como presidente, além da gente cobrar ele se sente muito pressionado por isso porque a gente....pressionado no bom sentido, né....ele se sente com mais responsabilidade.

A falta de reconhecimento do caráter deliberativo dos Conselhos por parte do poder público também foi apontada como fator que pode limitar sua atuação:

Entrevistado C: Outra dificuldade é que, o Conselho, se ele não for deliberativo, dificilmente você vai ter acesso financeiro e poder de executar alguma coisa, a não ser que seja em parceria mesmo com o poder público. No caso do turismo era complicado você conseguir executar alguma coisa sem ter verba mesmo, né. A prefeitura não tem dinheiro, né...[O Conselho] é deliberativo, mas é deliberativo usando o dinheiro do Fundo Municipal de

Turismo. Ele pode atuar ali. O que dava no ano passado era R\$1.500,00 por mês. Não dava para nada. Então você não tem financeiramente como atuar nesse sentido.

Entrevistado Q: você sabe que para se fazer as coisas tem que ter dinheiro e esse Fundo [Fundo Municipal de Turismo] não está funcionando, não sei por que é uma lei que não pegou. Então o problema maior, agora como está começando uma prefeitura nova, tem dois meses e fica até ruim eu falar porque eu não sei como vai ser ainda, né porque têm dois meses só e é muito pouco para eles se organizarem, mas que foi prometido que teríamos mais verba para trabalhar. Então a dificuldade maior é que o Fundo não funciona.

Nos trechos acima, pode-se perceber ainda uma referência à ausência ou à escassez de recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades. Por mais que a Lei de criação dê ao Conselho o poder de decidir sobre a alocação de recursos do município para o desenvolvimento do Turismo, o que se vê na prática é que o Conselho acaba sendo o gestor de um Fundo de Turismo (cujas fontes são, em muitos casos, oriundas de taxas de turismo dos hotéis, receitas de eventos ou locações de espaços, cobrança de entrada em atrativos turísticos, entre outros) e não consegue deliberar diretamente sobre o orçamento público destinado para o turismo e sobre as políticas para o turismo no município como um todo.

O problema da escassez de recursos financeiros, em alguns casos, acontece na própria Secretaria ou órgão gestor do turismo no município, que trabalha com um orçamento limitado para executar suas ações. Isto acaba afetando a atuação do Conselho, na medida em que desestimula os membros, pois poucos planos, ações e reivindicações conseguem ser atendidos e postos em prática devido à ausência de recursos.

Entrevistado N: Tem muitos momentos que a gente quer fazer o projeto, a gente tem as ideias, a gente tem as propostas e às vezes a gente não consegue andar com um ou outro projeto em função da falta de tempo dos parceiros e a falta de recursos, também, que eu acho que são os dois principais pontos que atrapalham.

Entrevistado R: Nosso orçamento era pequeno, continua ainda sendo pequeno dentro do município e dentro da importância que atividade turística para o próprio município.

Além do orçamento, problemas relacionados à ineficiência do setor público para gerir a atividade turística acabam dificultando a atuação do Conselho, conforme destacou um dos entrevistados:

Entrevistado L: No meu entendimento a principal dificuldade do Conselho é a falta de preparo da Secretaria Municipal de Turismo para gerir essa atividade. Aqui, nossa Secretaria, ela é despreparada, ela não tem orçamento. (...) a Secretaria Municipal de Turismo precisa se apropriar do seu papel. E a partir daí ela articular com o Conselho Municipal, a nível regional, a nível estadual, mas ela não faz isso.

Outro aspecto ressaltado e que dificulta o desempenho dos Conselhos foi a falta de engajamento dos membros que, em muitos casos, estão envolvidos em diversas atividades, o que limita o tempo que pode ser dedicado às atividades do Conselho:

Entrevistado C: Normalmente quem participa dos Conselhos são as pessoas que participam de várias outras coisas de voluntariado da cidade. Então é uma sobrecarga de função, entendeu? Essas pessoas têm o seu próprio negócio e participam porque querem fazer alguma coisa em prol da cidade, participam de um Conselho,

participam de outro Conselho, participam, sei lá, de um grupo gestor, participam de uma associação e participam de *N* coisas.

Neste caso, percebe-se que não se trata de ausência de interesse. Pelo contrário, muitos dos entrevistados mencionaram fazer parte de outros Conselhos. Vale lembrar que esta função é acumulada ainda com a própria representação na associação de sua classe. Todas estas atividades exigem dedicação e tempo extra destas pessoas, atividades estas que não remuneradas.

Os entrevistados relataram ainda que Conselhos com um número muito grande de membros acabam tendo problemas para atuar e tomar decisões. Isso acontece por que há muitos interesses envolvidos e muitas opiniões a serem levadas em conta para cada assunto. Há que se tomar cuidado, pois é um fator que pode gerar desmotivação por parte dos membros, como se pode perceber nos trechos a seguir:

Entrevistado I: ...é uma coisa que atrapalha muito. Os Conselho não têm que ter esse tamanho todo, não. É muita gente.(...) são reuniões complexas, assuntos muito diversos, perde o foco, não tem representatividade. É complicado. Todos os Conselhos passam por essas crises, né.

Entrevistado K: Eu enxergo a ausência de entidades, por isso a minha proposta de dar uma reavaliada. Não adianta ter 42 se 17 participam ou 20. Então...até que ponto é representativo?(...) a gente tem que pensar na representatividade do Conselho. Se tem tantos por cento não participando ou participando pouco é porque alguma coisa está acontecendo. Então temos que rever as entidades e dar chances àqueles novos.

Entrevistado R: Um número excessivo, eu acho que atrapalha um pouco na questão da plenária pela dificuldade que você tem de reunir todos. Então às vezes a gente acaba esbarrando no problema de quórum, mas daí a gente já está pensando em mudar o nosso regimento, mudar na Lei...

Como é possível perceber, um conselho com grande número de conselheiros representados não garante a efetividade da participação. Isso evidencia a diferença entre os modos de governança *Representative Democratic* e *Participative Democratic*, apontados por Malo (2006) e destacados no referencial teórico no papel democrático. Os discursos evidenciam que muitos conselhos são inchados, tem um grande número de cadeiras na lei, mas não necessariamente estas cadeiras estão servindo para representar as instituições definidas, pois os conselheiros não participam, não cumprem sua função participativa. Nestes casos, a ausência de conselheiros afeta diretamente a possibilidade de deliberação dos Conselhos por ausência de quórum.

A questão da representatividade foi uma questão bastante aparente em algumas entrevistas, sendo alvo de mobilização para reformulações de suas leis no sentido de alterar as entidades representadas:

Entrevistado J: Estamos fazendo uma revisão no Regimento interno e na composição do conselho, pois algumas entidades mandam um representante que não está fazendo nada pra ocupar a cadeira e isso atrapalha bastante o trabalho do conselho, inclusive desmotiva outros conselheiros. Pra melhorar o conselho precisa que as Secretarias apoiem o trabalho do conselho. Estamos querendo colocar as regras em prática.

Entrevistado K: Têm muitas entidades interessantes que não estão no Conselho atualmente que atuam na área, então a gente tem que renovar, fazer as coisas funcionarem. (...) por isso que quando eu voltei eu disse: “não, peraí, vamos reavaliar essa história...” e aí todo mundo: “é você tem razão...” porque não é possível a gente ter entidades com 0% em quatro anos, outras com 10%, até porque não há um interesse e se não a gente tem que fazer um trabalho com elas.

É importante destacar também que a desmotivação por parte dos membros também foi um fator muito apontado pelos entrevistados. Este fator será tratado mais a frente, em uma categoria separada.

Para reforçar o entendimento sobre estes fatores, os entrevistados foram questionados se haveria alguma função que o Conselho não consegue desempenhar, ou qual a sua opinião sobre como o Conselho deveria atuar. Pode-se perceber que é comum que alguns Conselhos, ainda que tenham seu caráter deliberativo instituído por lei, não consigam exercer um papel estratégico sobre os rumos da política de turismo de seu município, bem como a influência de algumas das dificuldades apontadas sobre este fato:

Entrevistado A: [O Conselho] é consultivo e deliberativo. Ele tem as duas funções, só que você vai falar isso para um prefeito que está no quinto mandato e não vai tentar a reeleição...então é chover no molhado.

Entrevistado I: Ele deveria ser consultivo e deliberativo nos fatos que estão sendo planejados para a cidade. Ele pode ter uma avaliação positiva ou negativa e aquela *expertise* dos seus integrantes deve ser para colaborar por uma melhor ação da municipalidade.(...) não é pegar prato feito, tem que avaliar: vocês querem fazer isso? Ah, que bom isso vai ser feito aonde, quais são as condições técnicas disso etc, etc.

Nesta última fala, percebe-se que o conselheiro ou conselheira tem consciência do papel do conselho, mas este conselho ainda não conseguir atingir seu objetivo, e seu papel assemelha-se ao papel mais voltado para o democrático ou mesmo simbólico.

Alguns entrevistados indicaram ainda a necessidade de reestruturação do Conselho, a fim de corrigir ou alterar determinadas características. Entre as questões evidenciadas, estão fatores como o tamanho, já apontado, e a própria composição, com consequências para representatividade.

Entrevistado I: [O Conselho] precisa um choque de gestão ali. Precisa ficar pequeno, conciso, criar câmaras setoriais com pertinências nos assuntos, as câmaras têm que trabalhar, o Fundo de Turismo tem que ser reformulado para dar forças ao COMTUR. Hoje ele é um Conselho esvaziado.

Entrevistado K: Hoje eu acho que essa questão da ausência é ruim, então eu acho que a gente tem mesmo que fazer esse trabalho de renovação mesmo. Renovação do COMTUR para que as coisas aconteçam. Eu acho um dos maiores problemas porque quanto menos entidade participando é menos representatividade.

Entrevistado P: Eu acho que o Conselho poderia ter mais independência, ter mais...Não digo só independência...Ter mais força, né. A partir do momento que o Conselho decidir, já que são várias entidades juntas, a maioria pública e a minoria privada, então, eu acho que tinha que ter uma força maior de poder de... (como é que eu falo...não é de decisão, não) que o Conselho tome as decisões é de poder chegar e dizer assim: “ele foi aprovado assim no Conselho e ele precisa ser cumprido...” O prefeito tinha que aprovar de qualquer jeito já que o Conselho aprovou.

Entrevistado J: Então muitas vezes a gente vai, faz, delibera, e aí chega na outra Secretaria e a coisa emperra...ou algumas coisas também atropelam, algumas coisas são feitas sem ter o aval do Conselho. Cabe muito ao

governante, ao prefeito, dar essa força, dar essa autonomia ao Conselho. Ele tem que acreditar no Conselho, ele tem que dar essa força, essa valorização ao Conselho. Ele não pode deliberar uma coisa sem consultar o Conselho, como também não pode ignorar uma deliberação do Conselho... Como às vezes acontece, né...

Em alguns casos, nota-se o reconhecimento de que as falhas na atuação do Conselho ou mesmo o enfraquecimento se deve ao não posicionamento e cobrança por parte dos próprios conselheiros:

Entrevistado H: até a Secretária ficou desanimada que o pessoal não estava prestigiando indo até lá [nas reuniões do Conselho]. Ficou fraco, mas não é culpa do *órgão gestor de turismo*, da prefeitura, a culpa é de todos. O conselheiro deveria ir e se impor...

Nesta última fala, percebe-se claramente que o problema da falta de reconhecimento do papel do Conselho por parte do poder público não pode ser totalmente atribuída a uma negligência dos gestores. Há, de fato, um problema de governança, uma dificuldade em impor e em se fazer reconhecer como órgão estratégico para as políticas naquele setor.

A necessidade de integração entre o Conselho e órgãos públicos de outros setores também foi uma das soluções apontadas durante as entrevistas. Esta necessidade de comunicação pode ser entendida não apenas com outros órgãos, mas também uma integração entre diferentes Conselhos. No setor de Turismo, esta necessidade se torna mais aparente devido à característica multisetorial da atividade, que depende do bom desempenho de diversos setores do município, como segurança, limpeza e ordenamento urbano, estruturas de acesso e questões ambientais, dentre outros.

Entrevistado J: O que eu acho é que outras Secretarias, outros órgãos do governo, deveriam participar mais ativamente do Conselho, pra fazer com que as ações do conselho, fossem realmente... surtiram efeito. A gente fala muito no Conselho de questões de infraestrutura, trânsito, segurança, diversos assuntos que a gente precisa que os órgãos competentes estejam envolvidos para que a gente consiga que, com as coisas que a gente pretende, que a gente delibera, que estas coisas entrem em ação.

Por fim, as palavras do entrevistado a seguir resumem bem os pontos destacados neste tema sobre dificuldades e sobre as necessidades de mudanças em alguns dos conselhos que sofrem com alguns dos problemas mencionados. Quando questionado sobre o que precisaria ser feito para que o Conselho conseguisse cumprir seu papel, o entrevistado respondeu:

Entrevistado M: Superar a crise que ficou instaurada com uma gestão pública ineficiente. Ter um Conselho mais enxuto, mais consistente, pois está muito inchado. Focar nas instituições que realmente queiram participar. Ter um processo, alguém responsável por organizar, elaborando atas, convocando, divulgando, discutindo previamente a pauta e a consequência da pauta, que é o que fortalece o Conselho. Tem que ter esse acompanhamento. Por que as pessoas querem ver o encaminhamento das discussões, se se encaminhou, e se não caminhou, por que as coisas estão acontecendo... Que o Turismo está tendo a atenção ele merece. Se se criou um Conselho, precisa colocar pra funcionar. Dar sequência às agendas de compromisso geradas nos conselhos. Essas são as ações, as coisas concretas, que é pra isso que o Conselho está lá. Se não houver, as pessoas saem mais vazias do que chegaram.

5.5. Dinâmica de trabalho dos Conselhos

Os processos que determinam a dinâmica de trabalho do Conselho também são fatores que podem influenciar e, ao mesmo tempo, ajudar a entender o papel que vem sendo desempenhado por estes. Para tanto, os entrevistados foram questionados quanto aos processos de convocação de reuniões, escolhas de pautas, acompanhamento das discussões e resoluções das reuniões.

A grande maioria dos entrevistados destacou que o responsável por convocar as reuniões e sugerir a pauta é o presidente do Conselho. Como foi visto, este cargo é ocupado, em metade dos Conselhos avaliados, pelos (as) Secretário (as) de Turismo ou pessoas nomeadas por eles (as) e, na outra metade, por representante da iniciativa privada ou entidades de classe. Em geral, convocar reuniões e propor pautas é mesmo uma função atribuída a este cargo como prerrogativa em suas leis de criação. O diferencial entre as respostas obtidas está no envolvimento dos atores nestas atividades.

Nos casos em que o presidente do Conselho é o próprio Secretário de Turismo, os assuntos ali tratados e a dinâmica de trabalho tendem a ser orientados pelo poder público:

Entrevistado Q: Quem convoca a reunião é a Secretaria Municipal de Turismo porque, normalmente, o presidente do Conselho é o Secretário de Turismo. (...) aí a pauta todo mundo manda um e-mail para o secretário do Conselho e ele prioriza lá as coisas que vão chegando em primeiro lugar e são postas em discussão na mesa na hora da reunião.

Observa-se que, de acordo com cada caso, há um envolvimento maior ou menor por parte dos membros. Apesar disso, o que se percebe nos discursos dos entrevistados é que a Secretaria acaba sendo a responsável pela atuação do Conselho, o que restringe sua eficácia ao interesse e iniciativa de quem está no poder:

Entrevistado L: Do ponto de vista prático não [não tem tido acompanhamento das decisões tomadas dentro do Conselho]. Quem faz a pauta, normalmente, é o secretário. Mas, por exemplo, na última reunião como eu sabia que eles não sabiam o que era o 65 Destinos, eu propus uma pauta(...). Então pode existir sim por parte dos conselheiros uma proposta, sim. Mas, hoje, isso não está efetivamente acontecendo.

Entrevistado M: Geralmente o Secretario, ou quem fosse designado por ele, é quem definia a pauta, mas assuntos eram levados à apreciação. Existia a demanda do projeto do diagnóstico dos 65 Destinos. Houve coisas pontuais e, quando necessário, pedia-se a contribuição dos conselheiros.

As falas acima evidenciam claramente o desempenho do papel simbólico. Na primeira, o Conselho existe, mas sua movimentação depende do poder público. Percebe uma inércia por parte dos conselheiros até mesmo em propor discussões, conforme destaca o entrevistado. Na segunda fala, este papel se confirma, pois se percebe que os conselheiros só se manifestam quando questionados, e não com uma postura deliberativa, mas, no máximo, consultiva, como corrobora o trecho “quando necessário, pede-se a contribuição dos conselheiros”.

Em um dos casos analisados, no qual não há uma regularidade das reuniões, as pautas acabam surgindo de acordo com a necessidade, partindo de reivindicações dos próprios conselheiros. Além disso, no caso de municípios de pequeno porte, muitos assuntos são discutidos em encontros informais, conforme relato a seguir:

Entrevistado A: Como é uma cidade pequena, todo mundo se encontra a todo o momento... E engraçado que as mesmas pessoas que fazem parte de um Conselho, acabam fazendo parte de outros Conselhos. Então o que acontece, a gente acaba se encontrando a todo o momento: “ah gente, vamos levar isso para o turismo!” A pauta é feita assim sabe (...) na verdade é de acordo com as necessidades do dia a dia.

Pode-se observar que existem Conselhos que não possuem uma estratégia de trabalho, uma rotina instituída, ainda que haja uma determinação legal para periodicidade das reuniões e atribuições de responsabilidade na Lei de criação. Em alguns casos, a falta de sistematização e de regularidade dos encontros tende a afetar o envolvimento dos membros e a própria continuidade do trabalho do Conselho, e cria-se uma dependência dos presidentes, gerando acomodação por parte dos membros, conforme destacou um dos entrevistados:

Entrevistado C: Mas o presidente acaba sempre tendo que criar uma pauta e aí dentro dessa criação de pauta tem essa sugestão de outra... que se você não puxa pelo grupo, as pessoas ficam meio acomodadas também. É o que está acontecendo agora, eu ainda não puxei nenhuma reunião e até agora ninguém falou nada também.

Por outro lado, nos Conselhos que possuem uma regularidade de reuniões com maior frequência, a pauta acaba surgindo por parte dos próprios conselheiros, dentro das reuniões:

Entrevistado D: A pauta é proposta pelos conselheiros. Essas reuniões são quinzenais, então eles têm a demanda do segmento que ele representa, ele já sugere aquele item para entrar na pauta da próxima reunião.

Entrevistado J: Do plano diretor [de turismo, construído junto com o Conselho] nós tiramos os projetos, fora as solicitações que aparecem ao longo do ano, eventos, etc. A pauta é sugerida por mim e por dois outros conselheiros... os conselheiros podem levar assuntos para serem incluídos nas próximas reuniões.

Em casos como estes, observa-se um ambiente democrático, onde todos os atores propõem assuntos para a pauta, dentro de um contexto que já se tornou natural, devido à organização:

Entrevistado E: A gente já tem alguns assuntos que fazem parte da pauta (...). Outros são as Associações que nos solicitam para inserir determinado assunto, por exemplo, questão de mão de obra, curso de qualificação (...). E tem também aqueles assuntos que o presidente pede para a gente colocar, por exemplo, há uns dois anos atrás a gente discutiu a questão das sazonalidades, então, a gente fez um estudo e tal do movimento de turistas em determinadas épocas e o presidente apresentou isso convocou o *trade* para uma reunião extraordinária e apresentou esse assunto para o *trade*. E tem, também, a demanda da Secretaria de Turismo. A Secretaria também envia pautas de projetos, de pedidos de apoio, questões, também, relacionadas à nossa organização aqui, algum problema, alguma reclamação e então isso tudo vai para a pauta do Conselho.

Na fala deste entrevistado, observa-se que, neste caso, a Secretaria de Turismo passa a ser um dos atores que, assim como os outros, propõe assuntos para a pauta. No entanto, ao contrário do que foi observado nos casos anteriores, não é ela a responsável por convocar as reuniões: o Conselho consegue atuar de forma independente da Secretaria, que se torna parte do processo.

A experiência de trabalho dos Conselhos gera, em alguns casos, o amadurecimento em relação à melhor estratégia para sua atuação, como pode ser observado em um dos casos:

Entrevistado K: O que foi feito através de conversas no próprio COMTUR, o presidente da época sugeriu então que fossem dois anos de presidência da sociedade civil e dois anos de poder público. E assim foi feito. (...) Então são dois anos nessa mudança de governo e isso é importante para poder resguardar para que haja uma continuidade. Eu acho que é muito importante isso, essa preocupação da continuidade.

Entrevistado K: É a gente dá o suporte, mas a decisão da pauta é toda compartilhada. Agora está voltando a ter um comitê gestor do COMTUR que durante muitos anos parou. Na minha época tinha. Por que era importante? Porque é uma reunião antes da reunião do COMTUR. Aí ele discute, analisa a reunião anterior, vê o que está acontecendo, escuta as pessoas e faz a pauta. Então não fica uma pauta do presidente é uma pauta...é um grupo que define. (...). E é mais democrático também porque são cinco membros discutindo o que está acontecendo, não é uma decisão de e-mail.

Com estas falas, observa-se que uma dinâmica de trabalho organizada e eficaz favorece a participação dos membros, a continuidade das discussões e das políticas e, desta forma, o desempenho do Conselho rumo a um papel mais estratégico.

5.6. Motivação dos membros e ambiente das reuniões

As instituições que serão representadas nos conselhos estão definidas em suas leis de criação. Para a composição dos Conselhos, em geral, cada instituição indica o seu representante, que em muitos casos acaba sendo o presidente da instituição representada.

Uma importante temática a ser analisada é a questão da motivação dos membros dos Conselhos. Para tanto, é interessante identificar *o que faz com que aquelas pessoas estejam ali, abdicando de parte de seu tempo de forma voluntária, ou seja, em uma atividade não remunerada, e que envolve certo grau de responsabilidade entre os envolvidos?* Outra questão a se entender é se de fato existe esta motivação, ou seja, *as pessoas que estão ocupando as cadeiras de conselheiros estão de fato motivadas a cumprir suas tarefas e discutirem as questões sob a gerência do Conselho?* Estes questionamentos foram feitos aos entrevistados desta pesquisa, o que evidenciou diferentes quadros.

Nos casos em que os entrevistados percebem que os membros dos conselhos estão motivados, esta motivação está ligada à possibilidade e mesmo à necessidade de influenciar o desenvolvimento do turismo no município.

Entrevistado E: Mas falando em motivação, eu acho que o COMTUR se tornou uma peça chave na questão do desenvolvimento da cidade em relação às atividades turísticas, porque, por exemplo, quando tem algum assunto que é importante e os conselheiros trazem para o Conselho, isso é totalmente debatido, é, sabe aquela coisa de lavar roupa suja mesmo? Então eu vejo isso como um ponto forte. Eu acho que isso para os conselheiros é uma motivação, porque é um local que realmente vai ser debatido, vai ser votado, vai ser aprovado ou não e vai ser dado os encaminhamentos. (...) Não é só uma coisa que você tem que ir lá e cumprir horário e pronto, não. É, realmente, uma discussão séria, aberta de tudo que está rolando na cidade.

Entrevistado F: A motivação é porque o Conselho Municipal de Turismo, ele efetivamente orienta a aplicação de recursos na Secretaria de Turismo (...). As pessoas sabem que se participarem do COMTUR vão poder ajudar a direcionar, a escolher o destino dos recursos financeiros da Secretaria de Turismo. É isso que motiva as pessoas a participar.

Nestes trechos, pode-se ver claramente que, quando o Conselho consegue cumprir sua função estratégica, a motivação dos membros é percebida.

Entrevistado J: Na verdade, eu, por exemplo, estou no conselho por necessidade, pois eu preciso que as coisas funcionem. Em geral, a iniciativa privada vai por necessidade, pois precisa participar, para fazer com que o turismo ande. Muitos estão por amor à causa, a maioria, mas alguns vão por obrigação, claro.

Entrevistado P: A principal motivação é que lá os membros do Conselho expõem os problemas que estão acontecendo (...), expõem as necessidades, então é muito importante. Quer dizer é um lugar que a gente tem abertura de mostrar as necessidades e os problemas e uma forma que já se encontra uma abertura para ter solução, para ter um resultado mais positivo daquilo que a gente vai buscar.

Nos casos em que se observa maior motivação dos membros, por parte dos próprios entrevistados, esta vem junto com uma consciência em relação à importância do Conselho no desenvolvimento da atividade turística no município:

Entrevistado K: Então eu acho importante isso também cria uma corresponsabilidade no desenvolvimento turístico. Para o pessoal entender que o turismo não se faz sozinho, né. Ninguém faz sozinho, nem o poder público e nem a sociedade civil. Tem que ter mesmo uma integração, uma cooperação, isso tudo eu acho que é resultado de um amadurecimento. (...) Acho que a comunidade tem que estar envolvida ou se não o turismo não acontece. E o COMTUR é uma boa ferramenta para isso, mais legítima porque é através de entidades, tem uma seriedade, votação, então eu acho que é assim, é um instrumento democrático vamos dizer assim, de integração.

Entrevistado N: A maioria dos que estão ali está porque acredita e sabe da necessidade dessa atuação para o desenvolvimento do turismo. Que tem consciência que, ou a gente junta e trabalha junto ou a gente não vai sair do lugar. Não vai conseguir. Não vamos conseguir. O turismo está muito aquém do que a gente precisa, há um descrédito grande no nosso segmento, então assim, a maioria acredita nessa necessidade de estar. Muitas vezes a gente briga com a vontade de estar e a dificuldade da correria de poder sair para estar lá. A maioria tem consciência que não é uma coisa de querer não é uma necessidade mesmo e a gente precisa brigar junto e se a gente não brigar junto a gente não vai muito longe. Eu acredito nisso.

Novamente, nota-se uma consciência, por parte dos entrevistados, sobre o papel do Conselho, e sobre a importância que, para eles, o Conselho tem para fazer com que as políticas e investimentos do setor promovam o desenvolvimento da atividade. É interessante notar também a noção de democracia, exposta como necessidade por um dos entrevistados em trechos como “ou a gente junta e trabalha junto ou a gente não vai sair do lugar. Não vai conseguir.”; “isso também cria uma corresponsabilidade no desenvolvimento turístico. Para o pessoal entender que o turismo não se faz sozinho, né”.

O sentimento público também foi destacado por um dos entrevistados como uma das motivações para a participação:

Entrevistado R: Eu acho que a partir do momento, são todos presidentes e vice-presidentes de Instituições Cidades, participam 99% de forma voluntária. O Conselho é uma complementação desse trabalho que ele se propõe a fazer. Ele aceita a presidência do Sindicato dos Hotéis, se ele aceita é um trabalho que ele está fazendo, que não tem rendimento, que ele não ganha nada para fazer, mas o Conselho é uma continuidade desse trabalho. Então eu acho que a motivação é o sentimento público, né.

Além disso, o papel democrático representativo, e a possibilidade de lutar pelos interesses de sua classe ou instituição também foi uma motivação apontada nas entrevistas:

Entrevistado O: Eu acho assim cada um representa uma entidade, cada um está defendendo o seu. (...) Então na realidade a gente une dentro do COMTUR para justamente unir forças... porque o turista vai depender do bar e restaurante, vai depender de agência de viagem, vai depender do hotel, então é um conjunto. Então não tem a...acho que existe uma motivação em torno de, entre aspas, “correr atrás do que a sua entidade se propõe”, do

que a sua entidade depende/defende. Então cada um...eu creio que a motivação é justamente cada um defendendo a sua entidade, mas em favor do todo, porque o turismo envolve todos.

A fala do entrevistado acima nos remete ao papel de coordenador de interesses, destacado na revisão de literatura. Neste caso, a defesa dos interesses passa a ser a motivação para participação.

Entrevistado R: Alguns aqui por realmente participar, estar por dentro das ações, saber o que acontece, poder contribuir. Outros para ter um pouco mais, no caso algumas entidades pequenas, até para poder ter um pouco mais de representatividade dentro do setor, para poder discutir sabendo o que está acontecendo, seria nesse sentido.

Um dos discursos que predominou ao longo das entrevistas foi a dificuldade de se conseguir o envolvimento das pessoas neste tipo de atividade, ou por desinteresse em assumir uma nova responsabilidade e abdicar de seu tempo livre ou de seu negócio, ou por descrédito em relação à eficácia de sua participação. Estes fatores acabam promovendo uma desmotivação por parte dos conselheiros ou mesmo dos atores da sociedade a participarem dos conselhos, conforme trecho destacado a seguir:

Entrevistado A: Antes desse existia o grupo gestor, então o Conselho foi feito baseado nos que já participavam dele. Então foi feito um grande *workshop* aqui inclusive, convidados, todas as pessoas, o quórum da reunião foi até razoável, mas as pessoas, como eu te disse, tudo por a gente ter tido uma administração muito letárgica, ninguém queria. Sabe: “– ah, eu sei que não vai dar em nada mesmo” e então larga para lá. Todo mundo vai largar “– eu vou cuidar do meu negócio”; “– eu ter que ficar pegando reunião uma vez por mês, ter que ficar fazendo isso, fazendo aquilo?”. E então não houve uma proatividade das pessoas para fazer isso.

Há casos em que os entrevistados não observam uma motivação para participação, por parte dos conselheiros:

Entrevistado G: Existe um certo desinteresse muitas vezes, o pessoal não vem pra reunião, por exemplo, os hoteleiros, pois vão perder muito tempo para vir para a reunião.

Nestes casos, o que ocorre é que os conselheiros acabam ou não comparecendo às reuniões, ou indo por “obrigação”, por terem sido indicados pela entidade, mas não participam de fato:

Entrevistado I: O que existe é como o nível está muito ruim dos integrantes, a maior parte que vai lá, vai por obrigação não tem a participação efetiva e ativa.

Entrevistado N: Mas às vezes tem muito conselheiro que diz que não tem tempo e dificulta um pouco mais essa questão de trabalhar com um projeto que demanda um pouco mais de tempo e isso eu acho que é algo que precisaria dar uma lapidada melhor.

O que acaba acontecendo em muitos casos, é que os conselheiros que participam de fato são aquelas pessoas que têm um perfil mais participativo, tratando-se de pessoas que estão envolvidas não apenas no Conselho de Turismo, mas em uma instituição (a qual representam no Conselho) e, em muitos casos, em outros Conselhos ou Associações de Classe. São pessoas que demonstram engajamento.

Entrevistado A: São pessoas que, é o que eu digo para você, é todo mundo que dá a cara para bater. São as pessoas que ao invés de ficar reclamando “– Ah, porque não tem isso, não tem aquilo”, são as pessoas que fazem. Se faz bem, se faz mal, aí é outro departamento, mas são as pessoas que estão dispostas e que tem o

espírito suficientemente abnegado para seguir essa rotina que é, por exemplo, participar de Conselhos e ir lá dar a cara para bater. Em geral, eu acredito nas pessoas que estão lá.

Em casos como estes, é natural ter um pequeno número de pessoas que insiste e está engajado em participar:

Entrevistado I: Esse grupinho que sempre fica, que são gente que gosta de turismo. Eu estou no turismo há quarenta anos, sou um intoxicado por essa doença, a gente fica discute e tal, mas são poucos.

Entrevistado K: Eu acho que é isso que eu estou te falando, existe um grupo que é aquele guerreiro, que está sempre lá, que está sempre lutando e acredita e esses anos todos permanece e agora o que a gente está precisando é dessa renovação.

Pode-se constatar que, em diversos casos, a motivação dos conselheiros estava atrelada a algum fator, como a postura do poder público (prefeitura ou Secretaria de Turismo) ou à fase que o município estava vivendo no turismo, como é possível observar na fala do entrevistado a seguir:

Entrevistado H: Mas na época do [prefeito] foi que eu me afastei porque foi quando o conselheiro não..., na minha opinião, o conselheiro indo ou não indo era a mesma coisa porque eles faziam tudo por cima sem ouvir os conselheiros, então para quê que eu vou fazer lá, perder meu tempo é que eu não vou, né (...) Ele vai no Conselho, ele vê que não tem produtividade, ele vê se vai ou não vai é a mesma coisa ele pega e não vai. Porque nós temos muitas coisas para fazer nas nossas entidades. Não temos tempo para perder.

Entrevistado M: Hoje não vejo motivação, estamos precisando de uma retomada. Viemos de um processo complicado. Como mudou a gestão, o olhar das pessoas muda também. Existe um pragmatismo, as pessoas que participam num conselho querem participar, mas querem ver a atuação do poder público, quando não veem, as pessoas se desmotivam.

Pode acontecer, como destacado por um entrevistado, de a motivação ser observada por parte dos representantes da iniciativa privada, por serem pessoas que já estão envolvidas espontaneamente (na maioria dos casos) neste tipo de iniciativa, e uma desmotivação por parte dos representantes do poder público, nos casos em que estes são pessoas indicadas para ocupar uma cadeira no conselho sem estarem necessariamente envolvidas com a gestão do turismo no município:

Entrevistado L: Então eu acho assim por parte da iniciativa privada tem uma necessidade de participar, de defender os seus direitos, de estar preocupado com a questão da atividade turística aqui na nossa cidade. A nossa cidade é uma cidade turística não pode deixar a atividade ser levada de qualquer jeito. Mas por parte das instituições públicas às vezes ela não entende qual é o seu papel dentro daquele Conselho.

Entrevistado P: Olha, eu falo pelo privado. Eu posso falar que, realmente, são motivados porque a gente quer se envolver, mas o público muitas vezes são pessoas que vão para não faltar na reunião. Isso a gente já sentiu, a gente já reclamou e apesar de que existe um representante e um suplente que cabem a entidade e de cada órgão. Existe o titular e o suplente, né, mas ele muitas vezes substitui o poder público... substitui muito tanto pelo titular quanto pelo suplente e muitas vezes o suplente quando vai não está sabendo de nada da reunião anterior ou vice e versa. (...)Mas a privada sempre está mais estimulada do que a pública.

Em outros casos, o inverso acontece. Quando a iniciativa privada não demonstra interesse ou o engajamento necessário para fazer o Conselho funcionar, o poder público acaba sendo o pilar para a manutenção do Conselho, como destacou um dos entrevistados, ao ser

questionado sobre sua opinião a respeito da presidência do conselho ser ocupada pelo Secretario(a) de Turismo:

Entrevistado N: Aqui isso não é problema (...). O fato de ser secretário não atrapalhou, ajudou até porque os perfis dos presidentes das nossas associações (...) são pessoas que querem e têm interesse, mas ao mesmo tempo não estão muito disponíveis para, por exemplo, atividades que precisam de tempo e de atenção. E por enquanto eu acredito que o ideal é, realmente, continuar com o secretário de turismo com a Secretaria. Que tem uma equipe que está mais atenta e está mais voltada.

Percebe-se que alguns entrevistados demonstraram que, quando há necessidade de organização e planejamento, as pessoas demonstram-se mais engajadas com o Conselho, a fim de melhorar a atividade turística. No entanto, alguns entrevistados evidenciaram que, em épocas que o turismo vive um bom momento na cidade, isso afeta negativamente a motivação das pessoas, ao contrário do que se imaginaria. Isso acontece porque, nestes casos, os atores estão satisfeitos com os rumos para o turismo da cidade e perdem, em parte, o interesse em discutir as questões dentro do Conselho.

Entrevistado D: O que se observa nos últimos anos é que há uma certa desmotivação por parte das Associações. Que vem refletir no Conselho, claro. Ou seja, todos empresários, hoje, estão com suas empresas consolidadas. Diferente da época que o Conselho foi criado, onde era o começo de tudo, né. Hoje com as empresas consolidadas, o destino é um destino consolidado, então, é natural que os empresários vão, digamos assim, se acomodando. E isso reflete no Conselho, na própria qualidade. Não sei se seria a palavra correta, qualidade. Mas no, assim, no espírito de entendimento, de colaboração, ou da própria participação ou do próprio interesse de cada conselheiro, né.

Nestes casos, o Conselho assume seu papel contingencial, pois muda de acordo com o momento político e econômico vivido pelas atividades do setor.

Um aspecto que acaba sendo diretamente influenciado pela motivação dos membros é o ambiente das reuniões, particularmente no que se refere ao foco das discussões. O ambiente de gestão participativa deve estar centrado no interesse comum. Por outro lado, interesses particulares ou partidários podem acarretar em discussões nas quais cada membro luta para defender os próprios interesses.

O que se pode perceber durante a pesquisa é que, na visão da maioria dos entrevistados, apesar da existência de interesses específicos de cada instituição, o ambiente que predomina é uma discussão em prol de um interesse comum, que é, neste caso, o desenvolvimento da atividade turística. Este quadro pode ser explicado, neste contexto, por ser o turismo um setor dinâmico e que necessita que todos os setores se desenvolvam para satisfazer o turista.

Entrevistado F: A entidade escolhe o seu representante no COMTUR e acaba escolhendo as pessoas que têm um perfil mais associativo, né. Então são raros os casos de que um conselheiro fique lá defendendo só os seus interesses pessoais e quando isso acontece geralmente ele é...os outros conselheiros acabam bloqueando essa ações individualistas, né.

Entrevistado J: É um ambiente bastante democrático. As coisas funcionam bem. A boa parte é aceita com aprovação da maioria. Mas nem tudo consegue atingir este objetivo, mas as coisas são resolvidas. Não vejo o individualismo não, pois no turismo um depende muito um do outro. Existem situações pontuais, mas em geral, é um ambiente democrático. O Conselho tem que tratar das questões macro, não de questões individualizadas.

Entrevistado L: Eu acho que o interesse da categoria é muito forte, mas hoje a maioria dos empresários já compreende que não adianta estar preocupado só com o setor dos respectivos. Se a cidade não estiver bem apresentada, se a cidade não estiver bem arrumada, então, eu acho que hoje a gente já tem uma visão de que a atividade turística ela é um conjunto de cubos. Não adianta só eu ficar preocupada com meu pedacinho, eu tenho que compreender a atividade como um todo.

Destaque-se que esta necessidade de focar a discussão no interesse geral é defendida pelas pessoas que estão no comando dos Conselhos:

Entrevistado R: O presidente procura, sempre, chamar a atenção dos conselheiros que não é para ver só o seu lado, o lado da sua instituição, mas analisar como um contexto aquilo que é bom para um todo. O presidente está sempre chamando a atenção nesse sentido e na hora do pessoal analisar e dar seu parecer. A atividade, a ação, ela precisa ser boa para um todo, não para uma única instituição ou para um único segmento, mas assim para um todo.

Ao contrário, nos casos em que os conselheiros percebem uma desmotivação por parte dos membros, o ambiente das reuniões acaba sendo mais calmo, com poucas discussões. Em alguns casos, de acordo com os entrevistados, há uma postura passiva dos membros externos em relação ao poder público, que apresenta determinados assuntos nas reuniões, mas não há grandes debates ou apreciação por parte dos demais membros.

Entrevistado I: [é um ambiente] Apático, apático. Tem pouca polêmica. (...) Para se ter uma ideia, só para fazer um comentário para você entender o clima, começa a reunião normalmente com meia hora, 40 minutos de atraso e ela acaba com um terço, um quarto das pessoas que chegaram e tinham obrigação de assinar o ponto.

5.7. Comunicação e disseminação das ações do Conselho

O questionamento a respeito das ferramentas de comunicação utilizadas pelos Conselhos ao longo das entrevistas evidenciou resultados interessantes e situações distintas. De um lado estão Conselhos que possuem canais de comunicação direta e de fácil acesso por parte dos interessados (como sites e boletins informativos), ferramentas pelas quais suas ações e discussões, atas de reuniões e demais informações podem ser acessadas pelo público em geral.

Entrevistado D: Tem, tem. Nós criamos um boletim informativo do Conselho. Então após cada reunião, esse boletim no formato de um jornalzinho é montado e é enviado por meio eletrônico para todos os segmentos, todo *trade*, inclusive para os municípios vizinhos. Porque, enquanto município indutor, nós temos alguns municípios que são induzidos. Inclusive para eles a gente envia uma cópia desse boletim eletrônico.

Por outro lado, a maioria dos Conselhos ainda não conseguiu criar um canal de comunicação com os demais *stakeholders*, a saber, com os demais empresários e instituições sem representação direta no Conselho, ou mesmo com a sociedade em geral, conforme evidenciado por diversos entrevistados:

Entrevistado A: Não. É um caso interessante, você falou e agora me cutucou, realmente falta a gente divulgar melhor isso. Quem não foi à reunião, o que não foi discutido...

Entrevistado J: Não existe um canal de divulgação, um site, o ideal seria ter um site. As atas são publicadas no diário oficial.

Aliás, no que consiste ao envolvimento da comunidade, em nenhum dos casos foi possível constatar o envolvimento direto de representantes da comunidade no Conselho – não há cadeiras ocupadas por associações de moradores, por exemplo –, o mais próximo encontrado em duas das leis foi a determinação de uma cadeira para representantes de artesãos e uma para representante dos trabalhadores do setor. As demais vagas para conselheiros são divididas entre representantes de órgãos públicos e da iniciativa privada, entidades de classe, associações, sindicatos e instituições de ensino com cursos de Turismo e afins.

Diante deste quadro, a existência de ferramentas de consulta e comunicação com a comunidade em geral mostra-se ainda mais necessário, para que o Conselho mostre-se de fato um instrumento de representação da sociedade. Ao ser questionado sobre a existência de algum canal de divulgação das ações do Conselho para a sociedade, um dos entrevistados respondeu:

Entrevistado R: Eu acho que hoje ele poderia estar desenvolvendo melhor o seu papel de divulgação das ações do próprio Conselho, que a comunidade desconhece, muitas vezes, a existência do Conselho. Em parceria com a Secretaria Municipal de Turismo poderia ser melhor divulgado para a comunidade. Porque o setor conhece as ações, mas a comunidade desconhece.(...) Para a comunidade falta. A gente percebe que na Secretaria tem as instituições que estão dentro do Conselho tem o conhecimento e repassam para os seus associados as informações, mas à comunidade não. E isso foi bem visível no ano passado que nós fizemos uma conferência municipal de turismo, onde se viu que a população desconhecia muitas coisas que já tinham no município, inclusive o próprio Conselho, a própria Secretaria Municipal de Turismo, então foi bem visível nesse sentido.

Entrevistado K: Eu acho que esse é um dos problemas, nós não temos uma assessoria de imprensa, não temos isso e é uma coisa que a gente vai estar discutindo nesse grupo do regimento e tal. A gente conversou sobre isso. A sociedade está representada? Está porque são entidades diversas no município, mas como não há uma estrutura nesse sentido, a Secretaria é pequena e existe uma certa precariedade com relação a divulgação do que está sendo decidido.

Em uma das entrevistas, a necessidade de envolvimento da comunidade no Conselho foi destacada e já foi percebida pelo Conselho, que planeja incluir a questão da integração da comunidade no processo de reformulação iminente:

Entrevistado C: A gente fez algumas alterações na Lei do Conselho, na composição dele, integrando mais a sociedade, mais as associações de bairro, por exemplo, para todo mundo participar mais democraticamente desse Conselho.

Em relação ao caráter representativo dos Conselhos, ao serem questionados se os conselheiros levavam as discussões dos conselhos para as instituições que representavam, a maioria respondeu que sim, de acordo com suas posturas pessoais:

Entrevistado O: Certo, leva sim. (...) muitos são presidentes ou vice-presidentes das entidades e associações e os assuntos vêm através dos associados que chega até o presidente ou vice-presidente ou aquela pessoa que está representando a entidade. Através disso aí é dado o retorno em cima do que foi tratado, do que foi conversado dentro do Conselho.

Entrevistado Q: Sim. Fazem isso sim. Normalmente é assim, a associação como é o nosso caso, né, chega um problema trazido pela reunião de diretoria ou pela reunião de associados e aí depois que a gente decide entre nós qual a reivindicação que nós vamos fazer, aí a gente já leva filtrado para o Conselho e depois a gente dá um retorno aos associados do que foi decidido no Conselho a respeito daquela nossa reivindicação.

No entanto, alguns ressaltaram que essa postura não é unânime, pois não são todos os conselheiros que repassam as informações para seus representados:

Entrevistado E: Essa questão dos conselheiros têm alguns que levam sim, mas têm outros que não passam o que é decidido. Isso a gente já comprovou, já. Porque às vezes você conversa com o outro associado e a pessoa não sabe o que aconteceu, mas têm alguns que levam sim.

Entrevistado N: Olha, isso tem muito, mas eu acho que têm muitos que não participam. Eu acho que a falta de participação dentro das Associações, dentro das coisas...a gente tem uns poucos participando e brigando pela sua própria classe. E a maioria vai na onda, não se preocupa, então também não cobra. No meu caso, eu tenho uma cobrança direta porque eu represento instituições e eu tenho que prestar conta, então isso eu presto conta anualmente, eu presto conta semestralmente, às vezes até a cada reunião.

Entrevistado M: A disseminação precisa melhorar, precisa ter um plano de comunicação melhor. A percepção das pessoas muitas vezes nem passa pro seu próprio grupo de trabalho, muito menos para a população. Às vezes as coisas acontecem, mas as pessoas nem sabe que existiu uma discussão no conselho.

A consciência de que esta é uma ação importante para que o Conselho atinja seus objetivos e da necessidade de atenção para este fator foi demonstrada por alguns entrevistados:

Entrevistado L: ...Eu acho que as pessoas precisam aprender a serem representantes, porque se as coisas são discutidas lá e eu quando chego não passo um e-mail para todos os outros dizendo o que aconteceu não valeu de nada. Então eu acho que isso é outro exercício que nós os representantes temos que aprender. Eu sei que em alguns segmentos isso acontece e em outros não.

Em alguns casos, essa preocupação surge com maior ênfase em relação ao representante do setor público. Alguns entrevistados acreditam que os representantes do *trade* repassam as informações, mas que, os representantes do setor público não discutem internamente os assuntos, o que muitas vezes atrasa o trabalho do Conselho, pois, a cada novo representante que surge na reunião, os assuntos precisam ser discutidos novamente:

Entrevistado P: Não sei te dizer isso no público não. No privado sim. É feito isso sim. A gente inclusive faz... a gente comunica o associado o que está fazendo, o que está discutindo essa coisa toda, ABAV também faz isso, a ABIH. Agora no público não sei te responder.

Tendo como base os dados encontrados ao longo da pesquisa e descritos até aqui, o capítulo seguinte apresenta uma breve discussão sobre os principais apontamentos desta pesquisa, incluindo uma reflexão sobre os principais papéis exercidos pelos Conselhos municipais de Turismo analisado que foram identificados.

6. Análise dos resultados

Tendo conhecimento dos resultados encontrados nesta pesquisa, faz-se, neste capítulo, uma análise e discussão dos principais apontamentos do estudo. Com base no referencial teórico abordado, entende-se que a multiplicidade de atores envolvidos no processo de governança no setor público permite a adoção dos mecanismos adotados pelas organizações privadas no contexto da Administração Pública, a fim de diminuir os conflitos na relação entre agente e principal. Entre estes mecanismos, está a adoção de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, aos quais cabe promover o envolvimento de atores da iniciativa privada e da sociedade no debate e na decisão sobre as políticas, além de serem instrumentos de controle dos agentes públicos a agirem de acordo com os interesses dos *stakeholders*. Assumindo que há semelhanças entre as questões envolvidas na governança pública com outros setores (corporações e cooperativas, por exemplo), foram observados os papéis dos conselhos de outros formatos de organizações, a fim de embasar a pesquisa sobre os papéis exercidos pelos CGPP.

Após a análise dos dados obtidos em campo com base nas entrevistas com 19 conselheiros de oito conselhos municipais de turismo, os seguintes papéis que se mostraram mais evidentes e predominantes na amostra avaliada foram:

- **Estratégico:** Conselho participa da tomada de decisão e aprova políticas.

Trata-se do Conselho que de fato atua propondo pautas, definindo políticas e decidindo sobre a aplicação do recurso público. Este papel exige um bom relacionamento e negociação entre representantes do governo, da sociedade e associações de classe, a fim de traçar estratégias para o desenvolvimento do setor. Sob a ótica da governança pública, este parece ser um dos papéis mais adequados para os Conselhos de Políticas, com conselheiros mais atuantes e parceiros. Neste caso, a atenção inicial deve-se voltar para evitar a perda do caráter fiscalizador dos Conselhos, por estarem totalmente envolvidos na formulação das políticas.

Os resultados do estudo apontaram que, quando o Conselho exercia um papel estratégico, este vinha acompanhado também do papel de **Controlador**. O papel do Conselho **Controlador** estaria bastante relacionado com a função de fiscalizar as ações do governo a respeito das estratégias adotadas para as políticas do setor e ao emprego dos recursos públicos, a fim de garantir o atendimento aos interesses dos cidadãos. O Conselho que desempenhasse este papel tenderia a lidar com a divergência de interesses entre governo (*agente*) e conselheiros (representantes da sociedade, os *principais*). Assim como destacado por Fontes Filho (2013) para os conselhos de Administração, este papel pode criar um clima de desconfiança por parte dos atores da sociedade sobre os governantes e inibir ou criar excesso de burocratização nos trabalhos, gerando perdas de eficiência. No entanto, representa uma das tarefas instituídas por lei e pode evitar problemas como a corrupção e o mau uso do recurso público.

Apesar de não ter sido verificado a predominância deste papel na amostra analisada, suas características foram bastante percebidas nos Conselhos com perfil estratégico. Nota-se que, enquanto uma análise da teoria indica uma relação de conflito entre os papéis **Estratégico** e **Controlador**, na prática, verificou-se que um papel complementava o outro. Isso acontece, pois, quando o Conselho participa da decisão, se sente parte da política e responsável por ela, e a cobrança e fiscalização quanto às ações do governo é maior. Em determinados casos, esse monitoramento é favorecido pelo próprio gestor público, que apresenta os resultados da política para o Conselho por meio de um processo já instituído.

O Conselho com papel estratégico consegue exercer uma importante função no sentido de garantir a continuidade das políticas de Turismo, na medida em que estas não dependem da postura do gestor público, pois já há uma política institucionalizada, para a qual o Conselho se sente responsável.

- **Democrático:** O Conselho como canal de participação e reivindicação dos representantes do setor.

Este Conselho tem como função principal, apontada pelos próprios entrevistados, servir como fórum de discussão sobre o setor. Estes conselhos servem de espaços para que os atores envolvidos com a atividade turística possam debater os rumos do setor e traçar estratégias, ou mesmo se unir para reivindicar seus anseios. Este papel foi o que se observou com maior ênfase nos resultados da pesquisa. De um modo geral, a explicação se dá pelo fato que os Conselhos de Turismo analisados, em sua maioria, representam um canal de discussão e reivindicação dos anseios dos atores do setor. Além disso, a motivação dos membros e o entendimento da importância dos Conselhos fortalecem estes espaços como instrumentos de gestão participativa a aumenta a pressão sobre uma boa atuação por parte do poder público. No entanto, destaca-se que este papel predomina também devido à dificuldade que os Conselhos enfrentam exercer uma atuação mais estratégica, principalmente no que consiste à deliberação sobre os rumos das políticas;

- **Simbólico:** Conselhos que enfrentam barreiras em sua atuação, não conseguem impor sua vontade e acabam servindo como instrumento para endossar as decisões do gestor público. Este, no máximo, apresenta ao conselho políticas, porém já prontas ou decididas.

Alguns fatores apontados nos resultados podem explicar este papel, como a dependência da atuação do gestor público para a convocação de reuniões e a conformidade em relação à gestão pública. Conclui-se ainda que a presidência do conselho nas mãos do gestor público, ainda que defendida por alguns atores como fator positivo, pode favorecer o surgimento de hegemonia gerencial e dificulta a tarefa de controlar, de monitorar a gestão, na medida em que não há independência do conselho perante o poder público. Além disso, a ausência de ferramentas de comunicação do Conselho com seus representados e com os

demais atores da sociedade impede que o Conselho cumpra sua função representativa e democrática.

Além destes, outro papel que não havia sido apontado na literatura pode ser identificado ao longo da pesquisa:

- **Assessor/consultor:** Conselho que serve como organismo de consulta para o governo, que pode ou não agir de acordo com sua opinião.

O Conselho que exerce este papel fornece, por vezes, informações sobre os anseios de seus representados, para que o poder público possa atentar para as demandas da sociedade. Além disso, como os Conselhos são compostos majoritariamente por empresários do setor e representantes de associações de classe e de instituições de ensino, representam atores que possuem conhecimento e experiência sobre assuntos em suas áreas de atuação, acabam sendo utilizados como fontes de informação e opinião para os projetos do governo, ainda que sua opinião não seja necessariamente a decisão final. Este papel não deve ser confundido com o caráter consultivo definido nas leis de criação dos Conselhos - ainda que na teoria tenha relação com as características apontadas, pode não exercer este papel na prática.

A primeira vista, o Conselho **Assessor/consultor** pode ser confundido com o papel **Democrático**. Contudo, a essência do papel do Conselho **Democrático** é a participação como fim, apontada por muitos entrevistados como a principal função do Conselho: servir como fórum de discussão entre os membros. Além disso, serve como canal de reivindicação e pressão da sociedade sobre o governo. O Conselho **Assessor/consultor**, por sua vez, tem como atuação principal oferecer informações e opinião sobre projetos idealizados pelo gestor público. Os debates que ocorrem no âmbito deste conselho têm como intuito chegar a uma posição em comum sobre determinado assunto. A semelhança entre os dois papéis está no fato de que, em ambos os casos, a opinião do Conselho não é determinante para a decisão sobre a política, que será do gestor público.

Estes quatro papéis foram os identificados ao longo da análise dos resultados com maior ênfase. Apesar disso, características de outros papéis apontados na literatura puderam ser observadas ao longo da análise. Verificou-se que é comum que os Conselhos mudem seu papel ao longo do tempo ou de acordo com o período que estão vivendo. Contudo, deve-se ter cuidado ao atribuir aos conselhos papel **contingencial**, pois, nestes casos, a mudança de atuação não é fruto de uma estratégia do conselho, mas uma consequência de fatores como instabilidade política e mudanças de gestão pública, que afetam diretamente conselhos que não conseguem impor seu papel por si só, e dependem da postura do gestor público em envolvê-lo ou não no processo decisório.

Analisando os dados obtidos ao longo da pesquisa, percebeu-se que conselhos que conseguem exercer o papel mais próximo ao *estratégico* são conselhos que realizam reuniões regulares e

frequentes (mínimo mensal), e com quantidade de membros não muito grande (o que foi, inclusive, apontado como uma das principais dificuldades para atuação dos conselhos).

Constatou-se também que o surgimento dos Conselhos, em geral, foi motivado por alguma política ou programa de governo. Percebeu-se, ao longo das entrevistas, que quando esta política era aceita ou mesmo envolvia os atores de forma participativa, o Conselho, ainda que tenha surgido por iniciativa pública, tende a cumprir um papel mais voltado para democrático, ou mesmo estratégico. Por outro lado, a iniciativa e mobilização dos atores para a criação do Conselho, que sugere uma proatividade maior, evidenciou que estes Conselhos enfrentam dificuldades maiores de reconhecimento e legitimidade por parte do poder público.

Em relação ao papel esperado à época de criação, predominou a expectativa de que os Conselhos pudessem orientar as políticas voltadas para o desenvolvimento da atividade turística, definindo prioridades e aprovando projetos (**estratégico**), reivindicar ações e levar necessidade e anseios dos atores ao poder público (**democrático e político**) e fazer pressão sobre o governo (**controlador**).

Apesar de a maior parte dos conselhos analisados possuírem caráter deliberativo instituído pela lei de criação, na prática, observou-se que menos da metade dos conselhos investigados conseguem exercer um papel estratégico sobre o desenvolvimento do turismo nos municípios. Ressalta-se ainda que o Conselho cujos entrevistados demonstraram exercer com maior ênfase este papel não possui o caráter deliberativo em sua lei de criação. Apesar de ser considerado pelos próprios entrevistados como “apenas” consultivo, este consegue influenciar diretamente as políticas. Neste caso, vale ressaltar que a atuação do Conselho mostrou-se fundamental para garantir uma evolução e desenvolvimento do turismo neste município.

Outro fator de influência constatado na pesquisa foi que, em alguns casos onde há uma situação satisfatória para os atores envolvidos com o turismo, ou seja, quando a atividade turística está em uma fase organizada e pujante, pode haver desmotivação dos membros em participar, na medida em que não sentem mais a necessidade de reivindicar ou de mudar algo no município. Este fator foi observado também em outro caso, no qual o Conselho exerce hoje um papel simbólico. No passado, o Conselho em questão mostrava-se mais atuante, exercendo papel democrático participativo e estratégico, numa época em que a gestão pública para o turismo era despreparada e desorganizada, na opinião do entrevistado. Hoje, com a situação inversa, ou seja, com uma organização e eficiência da gestão pública do turismo reconhecida pelos atores, o conselho deixou de exercer suas funções e hoje pouco participa das decisões.

Ao contrário do que defenderam alguns entrevistados, muitos conselhos não conseguem garantir a continuidade das políticas para o setor. Os períodos de troca de gestão municipal são os momentos que mais evidenciam esta constatação, pois os conselheiros demonstram incertezas em relação ao futuro das políticas e do papel que o conselho irá exercer na governança. Nos casos em que o presidente do Conselho é o próprio Secretário de Turismo, este quadro torna-se ainda mais evidente.

Apesar disso, a pesquisa demonstrou que a maioria dos entrevistados possui consciência em relação ao papel desempenhado pelo conselho e entende a importância do Conselho como instrumento de participação da gestão pública e na reivindicação das necessidades do setor perante o governo.

Em relação à motivação para participação, observou-se que há uma relação direta entre o resultado da atuação do Conselho e a motivação do membro. Quanto mais as proposições do Conselho são aceitas, mais os membros se sentem motivados. Do contrário, evidencia-se falta de interesse por parte de conselheiros em assumir uma nova responsabilidade e abdicar de seu tempo livre ou de seu negócio, quando estes não acreditam na eficácia de sua participação. Além disso, as entrevistas mostraram que, em geral, os representantes da sociedade estão mais interessados em engajados em suas funções de conselheiros do que os representantes do poder público. Isso pode ser explicado pelo fato de que representantes do setor privado e de associações de classe sentem uma maior necessidade de defender seus interesses e veem o Conselho como canal para este fim, enquanto os representantes do poder público estão, por vezes, ali por obrigação, e não há interesses na participação.

Todos os pontos levantados proporcionaram a identificação dos papéis identificados neste trabalho. Uma síntese dos resultados aponta que, dentro da amostra avaliada, observou-se o desempenho do papel *estratégico* em parte dos Conselhos de municípios não capitais. Um dos fatores que podem explicar este resultado é que, nas cidades de menor porte, a proximidade entre os atores da sociedade e do governo é maior. Ainda assim, considera-se que apenas dois dos Conselhos avaliados poderia ser considerado efetivamente *estratégico* (o que não impede que, por vezes, exerçam outros papéis, como o *assessor* e o *democrático*). Um terceiro Conselho consegue exercer este papel em alguns momentos, mas ainda apresenta dificuldades que o impedem de impor este papel de forma predominante – seu papel principal acaba sendo o *democrático*.

O quarto Conselho do grupo de municípios não capitais analisados tem como papel predominante o *democrático*, na medida em que sua atuação centra-se no debate sobre os problemas do município e na pressão sobre o governo para o atendimento destas necessidades. Um dos fatores que podem explicar este papel é o pouco tempo de existência deste Conselho. Além disso, por ser um município de pequeno porte, o envolvimento de parte dos membros na política em momentos eleitorais gera rupturas na atuação do Conselho e perda de interesse por parte destes.

Em dois Conselhos analisados dentre as capitais da amostra, o papel exercido pelos Conselhos aproxima-se do Assessor/consultor – conselheiros expõem suas opiniões e aconselham o poder público quanto às políticas, mas a decisão final é do governo, que é o responsável inclusive por convocar as reuniões. Em alguns momentos, o papel democrático também é exercido por estes Conselhos. Para os dois outros Conselhos de capitais analisados, o papel que se mostra com maior evidência é o *simbólico*, ou seja, o Conselho pouco influencia (ou mesmo não influencia) nas políticas de turismo. Quando necessário, são convocados para endossar alguma decisão da Secretaria, tendo em vista que, por lei, sua posição é necessária para a implementação da política. Alguns entrevistados chegam a alegar que o Conselho com este

perfil não desempenha nenhum papel (o que justifica o termo adotado para identificar este papel). Isso pode ser um reflexo tanto da complexidade política das capitais, como do fato de que, em todos os conselhos de capitais analisados, o presidente era o gestor municipal de Turismo, o que tende a gerar uma dependência do gestor público por parte do Conselho. Além disso, outros fatores que, de acordo com os resultados, tendem a influenciar esta situação são problemas na gestão pública municipal e desinteresse dos membros em participar, atrelado ao descrédito quanto a possibilidade de influenciar as políticas.

7. Considerações Finais

Este trabalho buscou compreender os principais papéis exercidos pelos GCPP na governança pública, por meio de uma pesquisa qualitativa com Conselhos Municipais de Turismo. Com base no referencial teórico sobre os CGPP e utilizando as principais teorias da governança, foi possível construir um roteiro de entrevista que possibilitou a investigação desses papéis.

O estudo identificou que, atualmente, os Conselhos estão exercendo os seguintes papéis: *democrático*, *simbólico*, *estratégico* e *assessor/consultor*. Verificou-se que fatores como mudanças na gestão pública, situação política e econômica do município, grau de satisfação com a gestão pública e a motivação dos membros influenciam o papel exercido pelo Conselho.

Não se buscou, neste trabalho, verificar se as atribuições legais dos Conselhos estavam sendo cumpridas. Esta relação, quando feita, serviu para o enriquecimento da análise e identificação do papel real exercido por eles. O objetivo principal foi compreender os papéis que estão sendo exercidos na prática pelos Conselhos. Neste sentido, não se atribui um único papel a cada Conselho, entendendo que o mesmo pode desempenhar, como de fato se observou que desempenha, mais de um papel. Na prática, foi possível verificar uma relação entre alguns papéis, como o *estratégico* e o *controlador*, ou o *democrático* com o *assessor/consultor*.

Alguns papéis, a princípio, mostram-se antagônicos, como o *estratégico* e o *simbólico*. Contudo, mesmo o Conselho de caráter mais simbólico consegue, por vezes, chegar a exercer papel *democrático*, ainda que mais voltado para o caráter representativo do que para o participativo. Isso demonstra que Conselhos que hoje não conseguem atuar como gostariam, possam um dia mudar seu papel e aumentar sua influência sobre as políticas.

Constatou-se que a evolução e amadurecimentos dos Conselhos é um fator decisivo para o desempenho do papel *estratégico*, e, ainda que este seja favorecido pelo caráter deliberativo do Conselho, também pode ser exercido por conselhos consultivos, quando a opinião dos conselheiros é essencial para a ação do gestor público, ainda que, nos conselhos consultivos, não haja garantia legal de que sua decisão será posta em prática. Além disso, mesmo conselhos legalmente deliberativos não possuem esta garantia na prática, o que exige atuação e envolvimento direto do conselho para fazer valer seu direito. Esta constatação ressalta a falta de cumprimento de uma lei sem qualquer prejuízo para o gestor público. A reivindicação deste direito, não apenas por parte dos conselheiros, mas por atores legais responsáveis, conforme destacado no segundo capítulo, é essencial e pode influenciar diretamente no papel exercido pelo conselho.

Ao longo deste trabalho, buscou-se discutir o papel dos Conselhos de Políticas à luz das perspectivas sobre governança. Este trabalho contribui para o referencial teórico sobre governança pública, na medida em que apresenta uma visão sobre CGPP como instrumento por meio do qual os atores envolvidos são capazes de regular a relação *agente x principal* entre o governo e a sociedade, assumindo assim, um paralelo com os Conselhos de Administração presentes nas corporações de propriedade plural. Além disso, ao promover a

discussão sobre os papéis que estes conselhos exercem na prática, estimula o surgimento de novas teorias que expliquem abordem cada um destes papéis. Ressalta-se ainda a contribuição para a literatura da área de Turismo, na medida em que se discutiu o contexto atuação dos Conselhos e seu papel para o desenvolvimento do setor.

Em relação à sua contribuição prática, o trabalho oferece uma abordagem crítica sobre o papel (ou os papéis) dos Conselhos. Assume-se que, apesar de suas atribuições formais, instituídas pela lei, os Conselhos de políticas podem desempenhar, na prática, diferentes papéis, os quais podem ser influenciados tanto por características intrínsecas (tamanho, nível da administração pública, área de atuação, contexto no qual foi criado), quanto por fatores extrínsecos, relacionados ao ambiente no qual estão inseridos e sobre o qual atuam (características geográficas, porte do município, situação política). Ainda que alguns dos papéis atribuídos aos conselhos já tenham sido abordados por outros autores de maneira isolada, o artigo contribui ao identificá-los e sistematizá-los sob uma nova abordagem, baseada em teorias de Governança.

Delimitou-se o estudo à discussão sobre os papéis dos Conselhos Municipais de Turismo, a fim de facilitar a análise sobre as questões relacionadas à relação entre os atores num mesmo setor e em um mesmo nível de governo, diversificando a amostra com base em diferentes contextos geográficos e políticos. Além disso, o foco em CGPP com foco no desenvolvimento econômico mostrou-se interessante para contribuir para a literatura sobre os Conselhos, na qual predominam pesquisas sobre CGPP de áreas sociais, como Conselhos de Saúde e Assistência Social.

Tendo sido os Conselhos Municipais de Turismo objetos de pesquisa, este trabalho contribui ainda para o campo de estudos em Turismo, na medida em que oferece uma análise sobre a atuação destas instâncias de governança e sua influência no desenvolvimento do setor. Refletir sobre os papéis desempenhados por estes grupos pode ajudar a melhorar sua atuação e, conseqüentemente, os rumos das políticas para o setor, a fim de satisfazer turistas e comunidades locais.

Apesar disso, estes Conselhos foram utilizados como instrumento que puderam oferecer insumos para a discussão dos papéis de CGPP de uma forma geral, ainda que outras pesquisas possam ser desenvolvidas para dar continuidade a discussão deste tema. A pesquisa, de caráter qualitativo, permitiu investigar e analisar com profundidade os Conselhos que compuseram a amostra deste estudo. Contudo, por ser um tema amplo que, como foi visto, envolve uma série de fatores, oferece-se uma agenda de pesquisa para futuros trabalhos que queiram explorar este tema: realizar uma análise comparativa entre conselhos de âmbito municipal, estadual e federal, a fim de verificar se há uma influência entre os papéis desempenhados por Conselhos federais sobre estaduais, e estaduais sobre municipais. Além disso, com base nos papéis e fatores identificados neste trabalho, desenvolver um modelo de pesquisa quantitativa que possa investigar o papel ou os papéis predominantemente exercidos pelos Conselhos Municipais de Turismo e por CGPP de outras áreas.

Este estudo se orienta pelo pressuposto que, entendendo qual o papel destes conselhos, será possível alcançar melhores resultados do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social. Portanto, este trabalho contribui na identificação e compreensão sobre os papéis que estes Conselhos desempenham. Adicionalmente, procurou-se compreender as principais questões e fatores limitantes, que podem determinar ou influenciar no papel desempenhado pelos Conselhos. O conhecimento dessas dificuldades não pode, no entanto, se sobrepor à importância que os Conselhos têm de fomentar a participação do processo de planejamento e controle dos recursos e políticas públicas. Ao contrário, identificá-las e entendê-las pode ajudar os Conselhos a desempenharem melhor seu papel.

Referências

BAVA, S. C. Os conselhos como instrumento da sociedade civil. *In*: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

BARDIN, L. **Análise do conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BONFIM, R. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

BRUSADIN, L. B. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 87-111, 2, set. 2005.

CARVER, J.; CARVER, M. Carver's Policy Governance Model in Nonprofit Organizations. **Policy Governance Defined**. Disponível em: <http://www.carvergovernance.com/model.htm>. S/d.

CGU. Controladoria Geral da União. Controle Social. **Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Publicacoes/arquivos/cartilha_controleSocial.pdf. Brasília, 2008.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais** (8a ed.). São Paulo: Cortez, 2006.

CORNFORTH, C. The Governance of cooperatives and mutual associations: a paradox perspective. **Annals of Public & Cooperative Economics**, v.75, n.1, p. 11-32, mar., 2004.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** (2a ed). Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos (p. 297-321). In: PIRES, Roberto R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. V. 7. Brasília: Ipea, 2011.

EISENHARDT, K. M. **Agency theory: an assessment and review**. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FERRAZ, L. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 15, set./out./nov., 2008. Disponível em:<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 18 de abril de 2013.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Cap. 12, p. 267-286. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

FONTES FILHO, J. R. O conceito e a prática de governança corporativa. In: Cruvinel, E., Fontes Filho, J.R. e Soares M. **Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para o fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Brasília: BCB, 2009.

_____. Os papéis do Conselho de Administração e seus paradoxos. *In: FONTES FILHO, J. R.. LEAL, Ricardo Pereira Câmara (coord.) Governança corporativa: discussões sobre os conselhos em empresas no Brasil*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2012.

FRATUCCI, A. C.; TRENTIN, F. Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Book of proceedings, v.1 – International Conference on Tourism & Management Studies** – Algarve, 2011.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. *In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores* ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

GURGEL, C. JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr., 2013.

HAIR Jr., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HANSMANN, H. **The ownership of enterprise**. Harvard University Press: Cambridge, 2000.

HODGES, R.; WRIGHT, M.; KEASEY, K. Corporate Governance in the Public Services: Concepts and Issues. **Public Money & Management**, v. 16, n. 2, p. 7-13, apr./jun., 1996.

HUNG, H. A typology of the theories of the roles of governing boards. **Corporate Governance: An International Review**, v. 6, n. 2, p.101-111, apr., 1998.

KAST, F. E.; ROSENWEIG, J. E. **Contingency vieurs of organization and management**. Chicago: Science Research Associates, 1973.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3: 479-99, mai/jun., 2006.

KLEBA, E. M.; MATIELO, A.; COMERLATTO, D.; RENK, E.; COLLISELLI, L. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010.

KOOIMAN, J. Social-political governance: overview, reflections and design. **Public Management: An International Journal of Research And Theory**, v. 1, n. 1, p. 67-92, jan., 1999.

MALO, M. The Variety of Governance and Management Configurations: the Case of Third Sector Organizations. **Working paper ET0311**. CRISES Centre de Recherche sur les Innovations Sociales, sep., 2006.

MENDONÇA, L. R.; PINHEIRO MACHADO Filho, C. A. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 302-308, out/dez., 2004.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas: uma análise das experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun., 2008.

MINISTÉRIO DO TURISMO; SEBRAE; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; BARBOSA, L. G. (Org.). **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011.

NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Addison-Wesley Publishing Company. 1992.

OSBORNE, S.P. The new public governance. **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PETERS, G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1998.

PIMENTEL, M. P. C.; PEREIRA, J. R.; PIMENTEL, T. D.; CARRIERI, A. P. As cinco vidas da agenda pública brasileira de Turismo. **Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica**. Rio de Janeiro, v.6, n. 4, p. 1-25, dez., 2011.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

RAICHELIS, R. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

SANTOS, N. R. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

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

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? *In*: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

UNWTO. **International tourism receipts grew by 4% in 2012**. Madrid, 15 May 13. Disponível em: <<http://media.unwto.org/en/press-release/2013-05-15/international-tourism-receipts-grew-4-2012>>. Acesso em: 20 de maio de 2013.