

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Cíntia Rejane Möller de Araujo

A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do
Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006

São Paulo

2007

Cíntia Rejane Möller de Araujo

A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006

Tese apresentada para
obtenção do
título de Doutora em
Administração Pública pela
Escola de Administração de
Empresas da Fundação
Getúlio Vargas-São Paulo.

Orientadora: Profa. Dra. Gisela
Taschner.

Cintia Rejane Möller de Araujo

A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006

Tese apresentada para obtenção do título de Doutora em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas-São Paulo.

Data da aprovação:

Banca Examinadora:

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

5. _____

Dedicatória:

Dedico este trabalho ao Luiz Alberto, meu marido
e a minha filha, Flávia, meus maiores tesouros, sem
os quais a vida não tem sentido.

Agradecimentos

Foram inúmeras as dívidas que contraí ao longo da realização desta pesquisa. Meu primeiro agradecimento vai como sempre, e com muita justiça, para minha orientadora, Profa. Gisela Taschner, pela generosidade, disponibilidade e sabedoria. Agradeço-lhe sinceramente as incontáveis horas que me dedicou, ora lendo meu trabalho, ora me fornecendo valiosas sugestões.

Aos meus colegas e professores do curso de pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, pela rica convivência que muito me estimulou intelectualmente. Neste particular dedicou um especial carinho a Roberta, Hiro, Sadau, Cecília, Henrique, Fábio, Fernando Coelho.

À Capes, pelo apoio.

Ao professor Abrucio pelas críticas extremamente pertinentes ao meu trabalho que me permitiram proceder a ajustes importantes.

A SPTuris que me franqueou todos os documentos possibilitando-me um acesso amplo a todas as informações relevantes para que eu pudesse conduzir esta investigação. Neste particular sou imensamente reconhecida a Caio Carvalho, Diretor Presidente deste órgão. Ademais, não posso deixar de agradecer à Diretora de Turismo, Luciane Leite, tanto quanto a sua equipe, responsável pelo COMTUR/S.P., a saber, Lucia Regina, Luciana Canto e Luiz Roberto Pascuzzi, que sempre me atenderam gentilmente.

Quanto aos atuais e ex-conselheiros devo-lhes imensos agradecimentos. De fato, apesar de sua agenda atribulada, eles sempre encontraram uma maneira de me atender, passando-me informações relevantes sobre a trajetória deste colegiado. São eles: Maurício Bernardino, Shigueru Tamura, Percival Maricato, Sergio Luiz Bicca, Sergio Luiz Bicca, Toni Sando, Lígia Martinelli, Marciano Freire, Marlene Matias, Armando Campos, Aluysio Simões, Carlos Gusmão. Adicionalmente, não poderia deixar de render homenagens aos ex-presidentes e vice-presidentes deste fórum, os quais, mesmo não estando mais vinculados a ele, reservaram um espaço do seu tempo e me ajudaram a reconstruir a história deste conselho. São eles: Ricardo Castelo Branco e Eduardo Sanovicz (ex-presidentes), e Aristides de La Plata e Jarbas Favoreto (ex-vice-presidentes), além de Pedro D'Aléssio, este último, na qualidade de ex-diretor.

Devo um especial carinho ao Professor Beni e a Profa. Rita Cruz que me receberam em entrevistas e me ensinaram muito sobre a atividade turística.

Quero também aproveitar e fazer uma menção especial ao Procon, na pessoa de Ricardo Morishita, ex-diretor deste organismo, que no início desta década me acolheu como pesquisadora, permitindo que eu freqüentasse as reuniões da Câmara Técnica de Consumo de Serviços Turísticos, onde eu comecei a ter contato com a cadeia produtiva do setor turístico,

Também não poderia deixar de mencionar a Universidade Federal de São Carlos – UFscar, na qual sou docente, destacando o apoio recebido da coordenadora do curso de Turismo, Profa Beatriz.

Por fim, não há como descrever o suporte que tive de meu marido e de minha filha. Ambos foram verdadeiros “anjos da guarda”, zelando e me preservando, para que eu pudesse chegar ao fim desta empreitada.

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo colaborar com os estudos de políticas públicas de turismo em nível municipal. Considera como panorama, a partir da década de 1980, quando floresceu, no Brasil, o movimento de democratização da gestão descentralizada, que se contrapunha às características históricas brasileiras de concentrar decisões nas mãos do Executivo, na esfera federal e de limitar a ampliação do ingresso de representantes societais nos fóruns decisórios. De fato, no âmbito do turismo, até a referida década, verifica-se que esse viés concentrador vai concorrer para manter inexpressivas, a representatividade dos governos estaduais e municipais e a presença da iniciativa privada, no que tange à produção de políticas públicas. Da mesma forma, é manifesta a ausência, neste processo, de participação cidadã, tanto quanto a falta de articulação no interior da referida atividade (entre as esferas da administração), afora do próprio setor turístico com os outros setores governamentais.

Todavia, este cenário sofreu transformações através dos anos de 1980, quando começaram a serem vistas mudanças no macroambiente, advindas da Reforma de Estado e de seus desdobramentos, a saber: desregulamentação da economia, descentralização da produção das políticas, incremento da participação societal nos negócios públicos, etc.

Em decorrência das alterações acima delineadas, verificou-se, na órbita do setor turístico, dentre outras implicações, o alargamento do processo decisório, que passou a incorporar os entes subnacionais, além de atores societais. Na sequência, foram institucionalizadas variadas iniciativas de participação da sociedade civil, dentre elas, o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P., nosso objeto de estudo.

Dadas estas circunstâncias, a investigação se deteve em averiguar em que medida a existência desse *lócus* concorreu para aumentar a participação cidadina na produção das políticas públicas do setor, na esfera municipal.

Assim, a partir do exame da trajetória do COMTUR/S.P., desde 1991 até 2006, foi possível perceber uma ampliação progressiva da ingerência dos atores societais, no campo dos debates, discussões e até mesmo, nas decisões, ainda que, muitas vezes, este processo tenha sido permeado por distorções.

Com efeito, há que se considerar que no decorrer da maior parte de seu percurso, privilegiou-se notadamente a inclusão da cadeia produtiva do setor, nesta arena, em prejuízo de outros segmentos da sociedade civil. Ademais, ainda que tal tendência venha sendo revertida gradativamente a partir de 2001, cabe destacar que este movimento pode ser fortemente comprometido, por um lado, em face das recentes mudanças do quadro normativo no qual

este colegiado está inserido, que consagraram uma forte concentração de poderes na mão do Estado – via a centralização de decisões na figura do Presidente do Conselho - e por outro, devido à permanência da falta de uma visão sistêmica da parte, principalmente, dos atores vinculados ao setor privado.

Diante do exposto, alerta-se, sobretudo, para o risco iminente de que se reproduza no nível municipal, a concentração de poderes nas mãos do Executivo, a qual assistimos no âmbito federal, no transcurso de maior parte da nossa história pátria.

ABSTRACT

This work aims at contributing the analysis of tourism public policies of the city of São Paulo, Brazil. It draws from a research which goes back to the 1980s. In that decade a democratization process started to take place in the decentralized governance of that country.

Before that historical features of Brazil had prevailed: decisions concentrated in the Executive power at national level and limited access for civil society representatives to the decision forums. The power concentration bias was present in tourism too and it underbalanced the participation of the state and local governments as well as business leaders in the making of public policies. The tourism industry lacked articulation both within itself and with the government, and the latter did not act in an orchestrated way in its three levels either. The citizens' participation could be hardly detected. Nobody seemed to have a strategic perception of the sector of tourism.

That scene went through transformation as a consequence of a reform in the Brazilian state which that took place during the 1980s, pointing to economy deregulation, decentralization of policy making, increase in society's participation in public affairs. In the tourism industry it enlarged the decision process – by incorporating subnational instances and citizens representatives. Several initiatives of society participants were institutionalized; that was the case of the *Municipal Tourism Council of São Paulo*, which is the object of our research.

Under these circumstances the goal of this investigation can be stated more precisely: to check whether or not (and how) this Council contributed an enlargement of the city participation in the production of local public policies for tourism.

The analysis of the Council's path from 1991 through 2006 has disclosed an increasing interference by society's actors in the debates, discussions and decisions, even though this process was often permeated by distortions. In fact, during most of its history, the Council had the tourism supply chain representatives as privileged participants, to the disadvantage of other segments of civil society. There has been a slow reversal in that trend from 2001. Nevertheless this move may be strongly impaired by two factors. On the one hand, the business leaders still lack a systemic, holistic perception of the tourism industry. On the other hand, recent changes in the juridical frame of the Council may result in new power concentration by the state, as decisions become centralized by the Council's president.

Sumário

Título: A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006

Introdução.....p.11

1. Notas sobre a nova configuração do Estado e a ampliação da participação democrática.....p.19

1.1. - Reforma do Estado, descentralização política e incremento da participação societal: algumas reflexões introdutórias.....p.19

1.2. O lugar da participação cidadã no contexto dos diversos modelos teóricos de democracia.....p.29

2. A Institucionalização da participação societal no Brasil: Conselhos de Políticas Públicas.....p.49

3. A gestão pública do turismo brasileiro: uma breve história.....p.96

3.1. Os primórdios do Turismo no Brasil: 1938– 1966.....p.99

3.2. Uma nova fase no Turismo Brasileiro: do Decreto n.º55/66 até a reestruturação da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, definida pela Lei n.º 8.181/91.....p.126.

3.3. De 1991 a 2006: No caminho para a maturidade do setor.....p.171

3.4. Considerações finais.....p.239

4. Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: Uma categoria analítica ou, efetivamente, uma instância democrática?.....p.260

4.1. A administração da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992): alguns comentários.....p.266.

4.2. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: um breve histórico da trajetória jurídico-institucional deste colegiado até os dias atuais e suas três fases evolutivas.....p. 270

4.3. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo - COMTUR/S.P: considerações sobre a evolução da participação societal desde sua criação até sua institucionalização pela Lei n.º 11.198/92.....p.272

4.4. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: uma análise da participação societal desde sua institucionalização, via Lei n.º 11.198/92, até o ano 2000.....p.292

4.5. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: algumas considerações sobre a evolução da participação societal a partir de 2001 até 2006.....p.340

4.6. Considerações finais sobre a evolução da participação societal no âmbito do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: 1991-2006.....p.396

Conclusõesp.407

Fontes: bibliográficas, relação de entrevistas e Principais Marcos Legislativos.....p. 412

Anexo: Roteiro de Entrevistas.....p. 424

Orientadora: Profa. Dra. Gisela Taschner

A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006.

Introdução

Inicialmente, neste projeto, tínhamos a intenção de buscar entender o percurso das relações entre o poder público e o setor turístico, no Brasil. Tal interesse se inspirava no reconhecimento de que o Turismo, ao se consolidar como atividade econômica importante, gerando desdobramentos expressivos nas sociedades modernas, em vários países (desenvolvidos e periféricos), envolvendo um amplo arco de agentes privados e tendo impactado a coletividade, vai requerer, em contrapartida, uma orientação da esfera pública à qual cabe, dentre outras funções, estabelecer macro-objetivos e metas, além de fixar limites para o desenvolvimento dessa atividade. De fato, e conforme observamos, geralmente se seguem às reflexões quanto às perspectivas promissoras relativas à prosperidade do setor, debates e discussões que expressam posições controversas a respeito dos seus eventuais efeitos deletérios.

Todavia, nossa grande dúvida residia em selecionar qual esfera – federal, estadual, municipal – investigar.

É notório que até muito recentemente uma parte relevante dos trabalhos na área de políticas públicas de turismo, no Brasil, centrou-se em focalizar a coordenação nacional. Esta opção fazia sentido na medida em que o caminho trilhado pelo setor refletia a trajetória política do país, cuja característica marcante apontava para a tradição, por parte do Poder Executivo, de concentrar as deliberações nas mãos da esfera federal e de limitar o ingresso de atores sociais nas arenas decisórias.

Com efeito, este viés centralizador do governo federal marcou profundamente a atividade turística pátria, concorrendo para tornar quase inexpressiva a representatividade dos governos estaduais e municipais, no que tange à concepção e à coordenação de políticas. Da mesma forma, na seara do Turismo, observou-se a irrelevante presença da iniciativa privada (advinda dos discretos esforços governamentais para incluí-la nos processos decisórios), bem como, a manifesta ausência de participação cidadã. Soma-se a este panorama o fato de que também era visível a falta de articulação no interior da referida atividade (notadamente, a deficiência de integração entre os organismos oficiais de turismo, em todas as esferas da administração),

afora do próprio setor de turismo com os outros setores governamentais. (Beni, 1991; Cruz, 1999)

O resultado óbvio e natural decorrente desta configuração deu origem a políticas centralizadas e pouco democráticas, que geralmente não levavam em conta as demandas e peculiaridades locais.

Não obstante, este cenário começou a sofrer alterações profundas a partir da década de 1980, quando a questão da democratização da gestão descentralizada tornou-se um dos pilares da estratégia de transformação da atividade estatal. Realmente, a partir da aludida década percebem-se algumas mudanças significativas no macro-ambiente, influenciadas fortemente pelo movimento de Reforma do Estado e por alguns de seus desdobramentos, a saber: desregulamentação da economia, descentralização da produção de políticas públicas, crescimento da participação da sociedade civil nos negócios públicos, dilatação da autonomia dos entes subnacionais (atentando-se, neste caso, principalmente para a alteração do *status* constitucional dos municípios, que, com a Constituição de 1988 passaram a ser considerados entidades da federação), dentre outros. Adicionalmente, assistiu-se à emergência de uma nova institucionalidade pública, que passou a assumir duas diretrizes mestras, a saber: o alargamento do processo decisório, que incluía mais efetivamente os entes subnacionais, e o incremento da participação cidadã. (Bresser, 1998; 1999)

Em suma, após um longo período de centralismo político, administrativo e fiscal evidenciado pelo fortalecimento desproporcional do Executivo, e da esfera federal, lançaram-se as bases para a consecução de um novo modelo, que pretendia robustecer os suportes institucionais da democracia, e no qual o foco das atenções foi transferido para o poder local, que foi alçado a posição de destaque. (Bresser, 1998; 1999)

Neste particular, no tocante às municipalidades, vale lembrar que o revigoramento destas instâncias, aliado ao aumento da ingerência dos cidadãos nos negócios públicos, acenava com fortes possibilidades de que se intensificasse o controle sobre as ações dos governos locais o que, no final, poderia incentivar a diminuição da burocracia, do clientelismo e da corrupção.

Note-se que os municípios passaram a ter o direito de promulgar suas próprias Leis Orgânicas, que anteriormente eram de competência estadual, excetuando-se alguns poucos estados. Assim, outorgou-se ao município o poder de legislar em assuntos de interesse local e de organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Não obstante, a autonomia dos referidos entes deve estar alinhada com normas e princípios superiores hierarquicamente, o que significa dizer, só para ilustrar,

que a Lei Orgânica não pode afrontar a Constituição Estadual e nem pode contrariar a Constituição Federal.

Logo, no âmbito dos governos locais, eles tiveram não somente suas responsabilidades expandidas, ampliando-se fortemente suas atribuições no campo da produção das políticas públicas, iniciando-se, simultaneamente, um processo de incorporação de uma gama de atores sociais, que historicamente muito pouco ou nada tinham participado das decisões relacionadas aos rumos das questões públicas.

Na seqüência, ocorreu um movimento de intensa institucionalização dos canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas, que resultou no surgimento de um conjunto de instrumentos participativos que, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, buscou, dentre outros objetivos, reordenar os procedimentos decisórios, através do acréscimo de público participante.

Os impactos destas transformações são evidentes na órbita do Turismo, e se expressam na forma de programas que têm a finalidade de capturar as especificidades de cada região/localidade, atraindo os governos subnacionais e atores da sociedade civil, para o campo produção das políticas públicas. Ao mesmo tempo, também se disseminam os fóruns participativos, que confirmam a tendência de ampliação do processo decisório. (Beni, 1991; Cruz, 1999; Solha, 2002; Matheus, 2003; Cavalcanti, 2006)

A esse respeito e com o intuito de esclarecer, acrescentamos que estas arenas participativas se fortaleceram, em particular, após a publicação de nossa Lei Maior, uma vez que a mesma incluiu entre seus princípios basilares, o direito à democracia direta, prevendo a ampliação da participação dos cidadãos, no âmbito do Legislativo, do Judiciário e do Executivo. Na verdade, o novo Diploma Constitucional, incluía expressamente, a possibilidade de participação cidadã nas políticas públicas, através de diversas modalidades e formatos institucionais, como os conselhos (federais, estaduais e municipais) e os orçamentos participativos.

Assim, a partir de tais alterações, ganhava relevância refletir sobre este novo formato de fórum, na esfera municipal - bem como, em relação ao teor que os processos sociais e políticos podiam assumir no interior dessas instâncias - visto que eles passaram a poder influenciar muito fortemente as deliberações no campo das políticas públicas, inclusive no plano local.

Dadas estas circunstâncias, justificava-se a escolha do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P. como nosso objeto de estudo, valendo destacar que este espaço de participação e articulação foi criado por um decreto, em 1991, institucionalizado,

posteriormente, por uma lei, em 1992, no governo de Luiza Erundina, e conta, portanto, com mais de dezesseis anos.

A partir daí, estabelecemos que nosso objetivo era investigar se este organismo, ao longo de sua existência, ou seja, desde 1991 até 2006, tem estimulando, no âmbito do turismo, no mencionado município, o incremento da participação societal na produção de políticas públicas e, por conseguinte, promovido a democratização efetiva das políticas públicas de turismo. Em outras palavras, ocupamo-nos em averiguar, se a existência desse *lócus* vem contribuindo para aumentar a participação cidadã no processo das políticas públicas.

Para tanto, entendemos que era importante iniciar por um exame resumido de alguns acontecimentos que impactaram o percurso seguido pelo Estado Brasileiro nas últimas décadas, buscando atentar para a existência de possíveis entrelaçamentos entre as mudanças no macro-ambiente e os rumos adotados pela gestão pública do turismo no Brasil.

Com este propósito, em nosso primeiro capítulo, iremos abordar de forma muito breve, as conexões entre o movimento da Reforma do Estado e o processo de descentralização, e de ambos – Reforma do Estado e descentralização – com a ampliação da autonomia dos entes subnacionais e com o aumento da participação societal. A seguir, e dado que iremos tratar da temática da ampliação de espaços de co-gestão de políticas públicas articulada à participação cidadã, admitimos que se faz igualmente fundamental refletir sobre o papel atribuído à participação e à deliberação na teoria democrática. Tomamos como referência os cinco modelos teóricos de democracia sugeridos por Nobre (2004) - em torno dos quais, segundo o autor, se desenvolvem os principais debates contemporâneos -, e em conjunto com textos de outros estudiosos, detivemo-nos a examinar alguns traços característicos e peculiares a cada uma dessas modalidades. Nesse momento da pesquisa, nossa intenção era reunir os fundamentos teóricos que ajudariam a esclarecer nosso objeto de estudo.

Em virtude de nossa escolha recair sobre a temática dos conselhos de políticas públicas, foi necessário proceder a uma análise sucinta da inserção institucional destes colegiados, no país, bem como, dos dilemas, obstáculos e desafios associados a sua consolidação. Ressalte-se que estes organismos representavam (e representam) a emergência de uma nova lógica que se opunha à filosofia privatista, prevalecente no passado, a qual permeou a abordagem da coisa pública, via barganhas políticas, práticas fisiológicas e relações clientelistas. Tentamos cumprir esta tarefa com o nosso segundo capítulo.

Nesta altura das investigações, munidos, por um lado, dos aludidos instrumentais teóricos, tanto quanto de uma avaliação do *status* em que se encontrava a experiência conselhistas

brasileira recente, sentimo-nos mais fortalecidos para começar a tecer considerações sobre a evolução da gestão pública do turismo no Brasil.

Adotamos, a princípio, os parâmetros sugeridos por Cruz (1999), que entende que a trajetória da atividade turística nacional percorreu três estágios distintos. Assim, reconhecendo a ocorrência de convergência entre um conjunto de temáticas, medidas e normas legais vigentes e relevantes em cada época, essa autora alcançou, como dissemos, ordenar a atividade, em três fases.

O momento inaugural vai do final da década de 1930 até 1966, mais especificamente do ano 1938, no qual se identifica a primeira orientação legal que trata, mesmo que tangencialmente, à atividade turística – isto é, o Decreto lei n.º 406, de 4 de maio de 1938.

A segunda fase tem como norte inicial o Decreto Lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966, que anunciou pela primeira vez um conceito de “Política Nacional de Turismo”¹, definindo igualmente, a criação de órgãos oficiais – tais como, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) - responsáveis por formular, coordenar e implementar a aludida política. Esta etapa estendeu-se até o ano de 1991, quando ocorreu a revogação do Decreto Lei acima mencionado, pela Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991, a qual reestruturou a EMBRATUR. Deste ponto em diante, começa o terceiro período da história das políticas de turismo brasileiras, que chega até os dias atuais.

Por último, e após apreender o processo evolutivo pelo qual passou a atividade turística nacional, passamos para as ponderações sobre o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.

Na pesquisa aqui apresentada, tentamos reconstituir a trajetória deste conselho desde o seu nascimento até o final do ano de 2006, adotando a edição do Decreto n.º 29.059/91 - como marco original do seu surgimento².

Assim, neste capítulo derradeiro, privilegiamos fontes primárias, e de início debruçamo-nos sobre o quadro normativo que orientou o funcionamento e a atuação deste fórum ao longo da sua evolução. Isso nos levou a examinar os 7 (sete) decretos e 2 (dois) Regimentos relacionados ao COMTUR/S.P., todos eles editados no período 1991-2006, bem como, a Lei

¹ Segundo Nogueira (1986), “Entende-se por Política Nacional de Turismo o conjunto de fatores condicionantes e diretrizes ou políticas básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos nacionais para o turismo, determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado e facilitam o planejamento das empresas do setor quanto ao empreendimento e atividades mais susceptíveis de receber apoio estatal”. Para maiores detalhes, consultar NOGUEIRA, Mário G. *Política Nacional de Turismo: Distorções e Participação*. RAM – Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: v. 33, n. 178, p.72 – 81, jan./mar. 1986. P.72

² Como veremos mais adiante, a institucionalização efetiva do Conselho Municipal de Turismo - COMTUR/S.P. ocorreu com a promulgação da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992 - oriunda do projeto de lei n.º 328/91, oferecido pelo Vereador Marcos Mendonça.

Municipal n.º 11.198/92, que concorreu para robustecer e emprestar um caráter mais perene e oficial a este conselho, institucionalizando-o³.

Prosseguindo, fizemos uma análise das 153 (cento e cinquenta e três) atas que transcreveram as respectivas sessões deste colegiado, no curso do tempo acima mencionado, isto é, de março de 1991 até dezembro de 2006.

Ademais, realizamos entrevistas com 8 (oito) conselheiros societais e 1 (um) governamental (vinculados ao COMTUR/S.P., atualmente), sem contar 2 (dois) ex-conselheiros societais, que representaram, nesta arena, suas respectivas entidades, na década de 1990. Também conversamos com 2 (dois) ex-vice-presidentes, 2 (dois) ex-presidentes e 1 (um) ex-Secretário Executivo deste colegiado, além da atual Secretária Executiva deste órgão, que é por determinação regimental, a Diretora de Eventos e Turismo da SPTuris (ex-Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo). Agregue-se a este elenco de indivíduos, os 3 (três) executivos da SPTuris, responsáveis, na atual ou em gestões passadas, pelos aspectos operacionais atinentes ao COMTUR/S.P. – a saber, organização das reuniões, elaboração das atas, etc - com quem mantivemos freqüentes diálogos.

Vale acrescentar que contatamos o Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA) - o qual é membro permanente do COMTUR/S.P. - via telefone, em Brasília, dado que esta entidade não mantém escritório em São Paulo. À guisa de informação, averiguamos que durante toda a existência deste conselho, o Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA) nunca enviou um representante para participar das reuniões do COMTUR/S.P.

³ Além da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, que cria o Plano Municipal de Turismo – PLATUM, oficializa o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR/S.P. e autoriza a criação do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR, examinamos todos os outros decretos que dispuseram sobre o COMTUR/S.P., no período 1991-2006. Assim, sendo, foram analisados os seguintes decretos:

a)Decreto n.º 29.059, de 1 de fevereiro de 1991, (que criava, nos idos de 1991, o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR/S.P.;

b)Decreto n.º 30.083, de 30 de agosto de 1991, que promovia algumas alterações no Decreto n.º 29.509/91, mormente, no que tange a sua composição, aumentando o número de membros componentes deste colegiado;

c)Decreto n.º 32.861, de 21 de Dezembro de 1992, que regulamenta o Fundo Municipal de Turismo – FUTUR;

d)Decreto n.º 33.062, de 19 de março de 1993, que aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR/S.P.;

e)Regimento Interno do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR, de 23 de maior de 1993;

f)Decreto n.º 34.871, de 9 de fevereiro de 1995, que dispunha sobre o fomento, pelo COMTUR/S.P., à realização de projetos particulares, mediante termo de cooperação;

g)Decreto n.º 36.035, de 25 de abril de 1996, que dispunha sobre a competência do Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR;

h)Decreto n.º 46.649, de 21 de novembro de 2005, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR/S.P. e sobre o Fundo Municipal de Turismo -FUTUR. Este decreto revogou todos os decretos anteriormente editados.

i)Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR (em vigor atualmente), aprovado na CXLVII Sessão Ordinária deste colegiado, em 8/12/2005.

Depois de algumas tentativas, conseguimos um contato com uma de suas executivas que nos forneceu esclarecimentos⁴.

Ao total, mantivemos interlocução com 21 (vinte) atores, com os quais conduzimos entrevistas livres (com roteiro⁵), sendo que com determinados integrantes, foi necessário agendar mais de um encontro, uma vez que eles tinham vivenciado variados episódios decisivos do COMTUR/S.P., e havia muito a ser e registrado⁶.

Agregue-se a estes relatos, que durante 2005-2006, acompanhamos 12 (doze) das 16 (dezesesseis) reuniões deste conselho. Esta prática nos permitiu reunir valiosas anotações sobre o seu *modus operandi* atual, e presenciar importantes acontecimentos, articulações e eventuais alinhamentos entre seus membros, alguns dos quais não são geralmente, reproduzidos nas atas, ou seja, só se observam quando se “freqüenta os bastidores”.

Com base neste conjunto de dados empíricos, formulamos uma proposta de periodização que distingue 3 (três) estágios evolutivos do COMTUR/S.P. Os parâmetros selecionados para delimitar cada uma das 3 (três) distintas fases inspiraram-se em determinados balizas legais e na percepção da existência de dinâmicas peculiares associadas e/ou prevaletentes em cada uma destas épocas.

No que concerne à primeira fase deste organismo, ela compreende o período que vai da publicação do Decreto n.º29.0509, em 1 de fevereiro de 1991, até o advento da promulgação da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992.

Em relação ao segundo estágio evolutivo do COMTUR/S.P., ele começa com a promulgação da Lei n.º11.198, de 19 de maio de 1992, que cria o Plano Municipal de Turismo (PLATUM),

⁴ Conforme registrado no anexo deste trabalho - que reproduz a lista de membros e entidades contactados por nós - em 8/11/2006, conversamos por telefone com a Sra Adelita Gasco, funcionária do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias - SNEA, que está baseada em Brasília.

⁵ O roteiro por nós utilizado encontra-se nos anexos deste trabalho.

⁶ Neste particular, lembramos que Aristides de La Plata (ex-vice-presidente do COMTUR/S.P., em 2001-2002, representando, à época, o São Paulo Convention & Visitors Bureau) e Marciano Freire (conselheiro atual, representante do Sindicato de Empresas de Turismo no Estado de São Paulo – SINDETUR) nos concederam 2 (duas) entrevistas.

Com Jarbas Favoreto, além dos 3 (três) encontros formais mantidos com este conselheiro, há que se comentar também, e adicionalmente, que foram inúmeros os contatos telefônicos estabelecidos com ele, visando ao esclarecimento de aspectos (normativos, regimentais, operacionais, etc) do COMTUR/S.P. Acrescentamos que Favoreto foi ex-vice-presidente do COMTUR/S.P., de 1997 até 2000, e ex-conselheiro representante do Sindicato de Empresas de Turismo no Estado de São Paulo – SINDETUR, além de ter sido, no curso da referida década de 1990, representante de outras entidades do setor turístico. Atualmente, ele exerce função de Presidente da Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico – AMITur.

No que concerne aos três funcionários da SPTuris (ex-Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo) que foram ou são responsáveis pelo funcionamento do COMTUR/S.P., ressaltamos que não lhes solicitamos que respondessem ao questionário por nós elaborado, visto que este instrumento era endereçado a atuais conselheiros e ex-conselheiros. Todavia, como já relatamos anteriormente, mantivemos com eles interlocuções bastante proveitosas, que nos auxiliaram a elucidar diversas lacunas e esclarecer dúvidas a respeito do COMTUR/S.P.

oficializa o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.) e autoriza a criação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR).

Do ponto de vista do terceiro estágio evolutivo do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.), ele vai de 2001 e vai até o final de 2006. Esta etapa foi regida pela Lei n.º 11.1198/92 e inicialmente, por vários decretos, sendo que, a partir de novembro de 2005, promoveram-se algumas alterações normativas, via a edição do Decreto n.º 46.649/2005, que revogou todos os decretos anteriores. Assim, a partir do último trimestre de 2005, o COMTUR/S.P passou a funcionar, orientado pela aludida Lei n.º 11.198/92, pelo Decreto n.º 46.649/2005, e pelo seu novo Regimento Interno

Adicionalmente, gostaríamos de acrescentar que parte da inspiração para este trabalho surgiu em princípios do ano 2000, quando começamos a acompanhar as sessões organizadas pela Câmara Técnica de Serviços Turísticos do Procon / São Paulo – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor que perduraram até o final de 2002. Desta forma, esta pesquisa começou já naquele momento, quando registrávamos alguns das primeiras inquietações da cadeia produtiva do setor turístico, no Brasil, no novo milênio, e atentamos para suas deficiências quanto à articulação entre os vários segmentos que compunham o setor turístico e também, no que concerne à ausência de uma visão holística da atividade turística, por parte dos próprios atores do setor privado. Neste período de dois anos, de janeiro de 2000 até novembro de 2002, presenciamos 9 (nove) reuniões, nas quais diretores e técnicos do PROCON, em conjunto com representantes de entidades do setor turístico, além de alguns estudiosos do Turismo, debateram sobre necessidades e possibilidades de adoção de medidas preventivas e educativas, bem como, colaboraram para o desenvolvimento de projetos, seminários e atividades técnicas, relacionados à proteção do consumidor turista. Da mesma forma, tivemos acesso a todas as atas que relataram estas reuniões.

Com base no exposto, nosso intuito, ao realizar este estudo, foi desenvolver um enfoque duplo e interativo, via a reunião de material empírico e a busca de suporte teórico, de maneira a tentar, através de análise qualitativa, iluminar o primeiro (material empírico) com o segundo (arcabouço teórico).

Como mencionamos, e ora reiteramos, o objetivo aqui foi averiguar se a criação do Conselho Municipal de Políticas Públicas de São Paulo – COMTUR/S.P. contribuiu para aprofundar a participação da sociedade civil na produção das políticas públicas municipais.

Os resultados desta pesquisa encontram-se a seguir.

1. Notas sobre a nova configuração do Estado e a ampliação da participação democrática.

O Estado passou por recentes reformas, alterando seu papel e passando a desempenhar novas tarefas. Essa transformação alterou a relação de participação, tudo acrescido de um movimento nacional próprio decorrente de uma nova Constituição, que implementava a participação cidadã. Esse movimento é que se pretende demonstrar a seguir.

1.1. Reforma do Estado, descentralização política e incremento da participação societal: algumas reflexões introdutórias

Acreditamos que a temática que aqui iremos discutir, a saber, a participação societal no Conselho Municipal de Turismo de São Paulo ao longo de sua história, isto é, desde 1991 até 2006, requer que se adote, *a priori*, uma perspectiva sistêmica para que, deste modo – a partir do conhecimento mais detalhado das alterações ocorridas nas órbitas, sócio, político e econômico em que o referido colegiado foi concebido e implementado - possamos melhor apreender a lógica da sua trajetória.

De fato, estamos convencidos de que os estudos e pesquisas de políticas públicas de turismo, como os de qualquer outra política pública, não podem ignorar o cenário nos quais elas estão

inseridas, pois correm o risco de articular discussões superficiais, que não alcançam o âmago das problemáticas. Desta forma, caso assim se proceda, ou seja, não se atente para as transformações e peculiaridades do contexto, muito provavelmente, o resultado final consistirá em trabalhos que irão se resumir a meras abordagens setoriais, oferecendo soluções pontuais em virtude de sua incapacidade de fazer avaliações abrangentes.

Para tanto, decidimos que, inicialmente, nesta primeira parte, vamos proceder a um breve exame de alguns acontecimentos que impactaram o percurso seguido pelo Estado Brasileiro nas últimas décadas, buscando alertar para a existência de possíveis conexões entre as mudanças no macro-ambiente e os rumos adotados pela gestão pública do turismo no Brasil.

Assim sendo, é notório o alargamento da preocupação dos governos em torno da reforma do Estado - notadamente no decorrer do último quarto do século pretérito - a qual assumiu caráter central na vida das sociedades modernas. A ascensão deste tema ao topo da agenda política mundial ocorreu devido à crise que enfrentava o modelo de Estado intervencionista - surgido após a Segunda Guerra Mundial -, que tinha sido capaz de prover prosperidade durante um considerável período de tempo, tanto aos países desenvolvidos, quanto aos países em desenvolvimento (como o Brasil). Não obstante, nos anos 70, observaram-se os primeiros sinais de esgotamento do aludido modelo intervencionista e, a seguir, o Estado entrou em crise progressivamente⁷.

Bresser (2002) desenvolve o argumento de que o Estado (na América Latina e principalmente no Brasil) tinha-se tornado grande demais, vítima de um crescimento distorcido da indisciplina fiscal (populismo econômico), esta última praticada através dos anos, pelos diversos governos. Por conta disso, era um Estado incapaz de arcar com suas funções específicas e de corrigir as falhas do mercado. Em resumo e, sobretudo no que se refere ao caso brasileiro, estávamos diante de um Estado “lento”, fraco e doente⁸.

Quanto à diminuição da capacidade de intervenção do Estado - um Estado que, no passado, desempenhara papel significativo na promoção do desenvolvimento econômico – esta se revelou, em especial, no Brasil, via o esgotamento do padrão protecionista de substituição de

⁷ Comentários retirados do documento “Uma nova gestão pública para a América Latina”, que foi preparado pelo Conselho Científico do Centro Latino Americano de Administración para el desarrollo – CLAD, e aprovado em sessão de 14 de outubro de 1998. Visava refletir sobre questões relacionadas a modernização da Administração Pública e da Reforma do Estado dos 25 países membros. p.11.

⁸ De acordo com o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, o grande desafio da América Latina, nos anos 80, era harmonizar as tendências mundiais com as peculiaridades da região, de modo a permitir edificação de um novo tipo de Estado. A análise dessas especificidades evidenciava, por exemplo, que a crise no referido continente era mais grave do que a que ocorria nos países desenvolvidos. A maioria dos países latino americanos passava por uma aguda crise fiscal, em adição ao exaurimento do modelo de desenvolvimento econômico (modelo nacional desenvolvimentista). Havia também, como vimos, o problema da dívida externa, além de outras singularidades relacionadas ao contexto político, institucional local.

importações, que havia alcançado bons resultados, no que se refere à promoção da industrialização entre os anos 30 e 50, deixando de ser gradativamente uma opção satisfatória desde este período. Logo, esse processo de desenvolvimento induzido pelo Estado brasileiro revelou-se insustentável, devido ao declínio do mecanismo de financiamento de gastos e investimentos públicos (baseado no endividamento externo e interno), o qual tinha servido de apoio ao modelo nacional desenvolvimentista. Para muitos, parecia que o Estado não conseguia mais cumprir suas promessas, sendo necessário repensar seu novo papel, diante do fracasso das suas estratégias de desenvolvimento. (BRESSER, 1996, 2002)

Dadas as circunstâncias, era premente organizar o aparelho estatal de maneira que o mesmo fosse capaz de enfrentar os desafios do século XXI, isto é, alinhar-se com as demandas da sociedade pós-industrial emergente, uma vez que ficava patente que o modelo de desenvolvimento conduzido predominantemente pelo atores estatais fracassara.

Em linhas gerais, e de acordo com Bresser (1996; 2002), as políticas de reforma concentraram-se primeiramente em tentar equacionar questões relativas ao problema fiscal e à mudança institucional, com a intenção de conseguir criar mecanismos que permitissem reduzir os gastos públicos e melhorar o funcionamento das instituições.

Por conseguinte, o “remédio” a ser adotado, num primeiro momento, foi as reformas neoliberais, que preconizavam uma orientação das economias para o mercado, visando, também, à consecução do Estado Mínimo (BRESSER, 1997).

Entretanto, *O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997)*, emitido pelo Banco Mundial, destacava que algumas fórmulas iniciais - que consagraram uma visão extremada e avalizaram a opção por um modelo de Estado minimalista - não foram bem sucedidas. Assim, se por um lado eram evidentes as deficiências da intervenção governamental, tampouco se vislumbrava, por outro lado, um processo de desenvolvimento sem a presença do Estado. Realmente, de acordo com prefácio do referido relatório: “a história tem mostrado repetidamente, que um bom governo não é um luxo, mas uma necessidade vital. Sem um Estado efetivo, é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto econômico, quanto social.”⁹

Em virtude destas constatações, tornou-se indiscutível que numa etapa mais avançada das reformas, as mudanças estruturais a serem promovidas deveriam incluir esforços para alcançar o equacionamento de três grandes questões: a) a consolidação da democracia; b) a retomada do desenvolvimento econômico; c) a redução da desigualdade social. Ficava claro, portanto, que no continente latino americano, neste segundo estágio, o processo de Reforma

⁹ Consultar o Relatório sobre Desenvolvimento Mundial (1997). *O Estado num mundo em transformação*. Banco Mundial, Washington, USA. (Prefácio)

do Estado passava a agregar uma perspectiva diferenciada, menos destacada anteriormente, dado que naquela primeira fase privilegiaram-se as dimensões financeira e tecnocrática.

Na ótica de Bresser (1996; 2002), a Reforma do Estado Brasileiro pressupunha a abordagem dos seguintes problemas interdependentes: a) problema econômico-político: a demarcação do tamanho do Estado e a redefinição do seu papel regulador; b) problema econômico-administrativo: a recuperação da governança, ou seja, da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo; c) problema político: o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir a legitimidade e governar.

Ao nos referimos ao campo político-econômico, relacionamos a isto idéias de privatização, publicização, terceirização, bem como questões de desregulamentação estatal, estas últimas envolvendo reflexões a respeito do maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. Quanto à ampliação da governança (âmbito econômico-administrativo), as atenções se dirigem ao aspecto financeiro, ou seja, à resolução da crise fiscal, e ao estratégico, isto é, redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social, além das de superação da forma burocrática de administrar o Estado. Relativamente à governabilidade (órbita política), o fortalecimento desta está associada tanto à legitimidade do governo perante a sociedade, como a sua capacidade para a intermediação dos interesses dos diversos grupos sociais existentes. (BRESSER, 1996).

Adicionalmente, para Bresser (1996), a nova configuração do Estado implicava o reconhecimento da redução da autonomia dos atores governamentais na produção de políticas públicas (econômicas e sociais) devido: a) às pressões exercidas por atores internacionais; b) ao redimensionamento das intervenções estatais; c) à ascensão de novos tipos de relações do Estado com os variados atores econômicos e sociais, além do mercado.

Paralelamente, convém salientar que outra questão bastante discutida, no transcurso destas últimas décadas, diz respeito a uma das diretrizes mais enfatizadas pelos planos da Reforma, a saber: a descentralização (nas suas diversas formas, política, fiscal, etc). Com efeito, ela, descentralização, veio a se constituir num dos eixos fundamentais da democracia reconstruída desde 1988, tornando-se tema central da agenda da redemocratização (e assim, assumindo importância significativa no decorrer dos anos 80), como resposta ao *modus operandi* que caracterizou as duas décadas de autoritarismo, iniciado com a ditadura militar, em 1964¹⁰.

¹⁰ Vale lembrar ainda, que no período em que vigorou o aludido regime de força no Brasil (Ditadura Militar), verificou-se a concentração dos recursos financeiros, das decisões e da capacidade de gestão, na esfera federal.

Deste modo, esta orientação inovadora moldou sobremaneira o estilo de gestão e de administração do Estado Brasileiro que se inaugurou a partir desse momento.

Daí em diante, em face da descentralização política, administrativa e fiscal, as instâncias municipais passaram a deter considerável autonomia, além de grande responsabilidade no contexto da produção de políticas públicas em contraste com passado recente, no qual as mesmas não exerciam papel relevante, nesta seara. Esta alteração na ordem constitucional Brasileira, ao conferir ao município uma posição de destaque no cenário federativo nacional – através da transferência, para este ente da Federação, de algumas atribuições que antes estavam concentradas em outras esferas de poder -, seguramente produziu um forte impacto no processo de concepção e implementação das ações estatais, influenciando vários setores¹¹.

Cabe mencionar que ela, descentralização, foi geralmente associada às expectativas de ampliação da democracia e de incremento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Neste particular, isto é, com referência à ampliação da democracia, entendia-se que o robustecimento das instâncias subnacionais, sobretudo dos municípios (aliado à dilatação das possibilidades de ingerência dos cidadãos nos negócios públicos) permitiria que se intensificasse o controle sobre as ações dos governos locais o que, no final, poderia incentivar igualmente a diminuição da burocracia, do clientelismo e da corrupção. No entanto, para Almeida (2005), a evolução desse processo não se deu de maneira simples, nem linear, visto que fortes impulsos centralizadores freqüentemente se fizeram presentes, contribuindo para acirrar o caráter naturalmente tenso e complexo das relações intergovernamentais.

Prosseguindo nossa análise, identificamos o surgimento de uma outra temática relevante, referente à emergência de formas inovadoras de articulação do Estado com a sociedade civil - que pressupunham o envolvimento de novos atores e a ampliação dos espaços de exercício da cidadania – as quais passaram a atrair as atenções de estudiosos, pesquisadores, gestores públicos, dentre outros.

Na verdade, no dizer de Anastásia e Melo (2002), urge reconhecer que no bojo da Reforma do Estado irrompeu também um padrão distinto de interação política, que se apóia na idéia da complementaridade das formas de democracia. Isso significava admitir que havia outros mecanismos, ou seja, outras formas de participação cidadina, além daqueles modelos clássicos de representação política, e ambos os mecanismos (direto e indireto) estavam longe de ser

¹¹ Neste sentido, cabe ressaltar que a propalada ocorrência da emancipação da esfera municipal, não abrangeu o universo total de municípios brasileiros, ou seja, não se materializou efetivamente em muitas municipalidades. Na prática, a maioria dos municípios do Nordeste brasileiro, por exemplo, permanece parcial ou totalmente dependente dos governos federal e estadual, apresentando, além disso, incapacidade de investimento e déficit orçamentário.

incompatíveis, muito pelo contrário, reforçam-se mutuamente, como ressalta a Teoria Democrática¹² podendo, inclusive, contribuir para o aperfeiçoamento institucional, colaborando para uma configuração diferente do aparelho estatal.

No que concerne às iniciativas de participação da sociedade civil, as mesmas faziam parte de um movimento de transformação, em curso desde os anos 80 e revelavam a tendência de inclusão de novos agentes na formulação e implementação de políticas públicas (Farah, 1997). Este movimento concorria simultaneamente, na visão de Beck (1999), para consolidar os laços comunitários, reforçar os interesses comuns, os valores locais e a cidadania – a qual é, talvez, o alimento mais importante da democracia –, e acabaram por se tornar uma força poderosa, ajudando a impor limites ao poder do mercado¹³.

No Brasil, segundo ponderam Spink, Clemente e Kepke (1999), também se verificou a disseminação de tais arranjos sociais – cuja colaboração tem sido inegável para robustecer e revigorar o tecido social –, ainda que não se trate de um processo harmonioso, que reúna apoio social generalizado. De acordo com o que afirmam os aludidos estudiosos, essas alianças têm o poder de desencadear estímulos para que se constituam novas configurações de governança, apesar de não se identificar ainda, pelo menos no caso brasileiro, uma estratégia clara quanto a sua atuação. Ressalte-se ainda que as dificuldades para a composição dessas redes estão/estiveram freqüentemente associadas às origens da nossa formação sócio-político-econômica, ou seja, encontraram (e encontram ainda) obstáculos – para seu estabelecimento e ampliação –, na resistência histórica da sociedade brasileira em se organizar com objetivo de defender interesses coletivos.¹⁴

A esse respeito, convém salientar, igualmente, uma das concepções centrais da Reforma Gerencial¹⁵, qual seja, o foco no cidadão-cliente, filosofia essa que expressava o

¹² Como veremos mais à frente, quando tratarmos da Teoria Democrática, a relevância atribuída à participação cidadão vai depender fortemente da modalidade de teoria democrática que se aborda.

¹³ A esse respeito, alguns autores, como Beck (1999), acreditam que o envolvimento de organizações da sociedade civil – desenvolvendo ações coletivas e controlando ações públicas – tenha o condão de fortalecer as bases do Estado de Direito, resgatando alguns valores essenciais da sociedade (dentre eles a cidadania) e revigorando as identidades e culturas locais.

¹⁴ De fato, esta inclinação individualista tem sido um traço cultural presente em nossa sociedade desde os primórdios, acrescentando-se a isso o fato de sermos um país marcado pela desigualdade, no qual a mobilização para a defesa dos interesses comunitários nunca esteve incluída entre as nossas principais aspirações (Holanda, 1995).

¹⁵ A Reforma Gerencial de 1995 está inserida no quadro da Reforma de Estado que se iniciou na década de 80. Segundo Pacheco, a elaboração do Plano diretor da reforma do aparelho do Estado abrangia uma agenda dupla e incorporou idéias de: a) reforçar o núcleo estratégico do Estado, que estava incumbido de formular e avaliar as políticas públicas, através da revisão das carreiras de Estado, introduzindo concursos anuais, promovendo a capacitação permanente, dentre outras orientações; b) introduzir princípios e instrumentos gerenciais (como por exemplo, o contrato de gestão), bem como de criar formatos institucionais (organizações sociais e agências executivas) e formas de controle (controle social e de resultados), que estimulassem a melhoria da performance

reconhecimento de que o Estado deveria estar preferencialmente comprometido com a sociedade, ao invés de estar a serviço de seus funcionários e dos capitalistas. Assim, para que o Estado brasileiro se tornasse uma instituição realmente democrática, deveria priorizar o cidadão, e entender que o funcionamento do aparelho estatal tinha como finalidade precípua disponibilizar serviços com o melhor padrão de qualidade possível para esse cliente. Aliás, segundo de Kettl (1999), a idéia de que a administração pública deve se orientar para o cidadão-consumidor já era fato consumado em diversos países desenvolvidos, e se harmonizava com outra percepção emergente - expressa cada vez mais freqüentemente, por um número crescente de cidadãos -, que destacava que o Estado deveria se tornar menos oneroso e mais responsável. (Kettl, 1999)

Resumindo, pretendia-se, doravante, que o Estado Brasileiro se tornasse, outrossim, objeto de controle da ação dos cidadãos, com vistas a superar a forma patrimonialista com que ele fora administrado no passado, tornando-se mais governável e com maior capacidade de governança.

Note-se, por conseguinte, que a Reforma do Estado no Brasil, iniciada na década de 80, não alude exclusivamente à alteração da configuração do aparelho estatal e a sua forma de atuar, mas refere-se também às múltiplas possibilidades de ação do Estado federado e do poder local. Na verdade, ela desencadeou a transferência de atribuições e atividades dos governos nacionais para as diversas formas de governo local - traço característico de um processo de desconcentração de poder -, e contribuiu para estimular e gerar fóruns de discussões e debates a respeito da efetividade e eficácia da gestão pública¹⁶.

Com efeito, é visível que o tema da Reforma do Estado se articula com a discussão a respeito descentralização, e os dois – Reforma do Estado e descentralização – estão intimamente associados com a ampliação da autonomia dos entes subnacionais e com o incremento da participação societal.

das organizações públicas. Em suma, com a formulação do referido Plano Diretor, temas como “a organização e funcionamento da máquina pública foram trazidos à agenda de governo e ao debate público.”

Com efeito, Bresser (1996) vislumbrava a implementação de uma reforma gerencial, que adotava novos modelos de delegação e alguns tipos de controles que iriam imprimir, dentre outras alterações, uma maior pressão por ajuste das contas públicas. Além disso, incluíam-se igualmente, iniciativas inovadoras no campo da gestão, tais como, a descentralização e democratização do processo decisório, dentre outras.

Para maiores detalhes, Ver artigo de Regina Pacheco, Silvia Viotto Monteiro. Reforma da gestão pública de 1995-98. In: Yoshiaki Nakano; José Márcio Rego; Lilian Furquim. (Org.). Em Busca do Novo: o Brasil e o Desenvolvimento. 1 ed. Riio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2004, v. , p. 443-462 Quanto à Bresser, consultar:

¹⁶ De acordo com o prefácio do livro: “Reforma e administração pública gerencial”, publicado pela Editora da FGV, em 1999, cujos organizadores são Bresser Pereira e Peter Spink.

Na seqüência, as orientações que emergiram por conta do mencionado movimento reformador determinaram tendências - diversas daquelas adotadas nas décadas anteriores -, as quais se opunham à crença de que: é no centro do sistema político que se pode distinguir, com maior clareza, as soluções e abordagens mais apropriadas para o equacionamento dos problemas da agenda pública.

No campo das políticas públicas brasileiras, os processos acima abordados impactaram a produção das aludidas políticas, definindo novos rumos e desenhos, os quais se inclinavam, como vimos, no sentido da descentralização das mesmas¹⁷.

Todavia, na ótica de Kerbauy (2002), as reformas do governo local no Brasil ainda estão longe de serem concluídas, o que nos leva a inferir que a esfera municipal se depara com os desafios de reorganizar a arena decisória e os processos de decisão, dado que neste contexto diferenciado, os atores políticos tradicionais passaram a ter que se relacionar com o sistema participativo. Como ela própria admite: “prefeitos, vereadores e sistema jurídico que durante séculos definiram a estrutura do poder local no Brasil, são obrigados a dialogar e interagir com novos atores políticos, originários da sociedade civil, criando um novo modelo de governança.”¹⁸.

Da mesma forma, Farah, (2000); Jacobi e Farah (2001) também reconhecem que mudanças expressivas vêm ocorrendo no processo decisório local, a partir da incorporação de novos agentes sociais e políticos – via, por exemplo, a instauração de Conselhos Municipais, orçamento participativo e audiências públicas -, e essas alterações têm ocasionado repercussões relevantes na capacidade governativa.

Assim, no que concerne à órbita local, parece-nos que a questão da democratização da gestão descentralizada tornou-se um dos pilares de uma estratégia de transformação da atividade estatal, cuja efetividade pode ser incrementada por meio de uma série de mecanismos, dentre eles, os já mencionados Conselhos, que se constituem num espaço de natureza pública não-estatal, formados por representantes governamentais, bem como por membros de organizações locais comprometidas com a defesa dos interesses e demandas da coletividade.

No dizer de Gohn (2000a), constata-se o surgimento de uma nova institucionalidade pública, que incorpora duas orientações que passam influenciar o processo decisório, no âmbito

¹⁷ A esse respeito, é importante ressaltar que a temática da descentralização ganhou realce em termos mundiais, sobretudo nos últimos trinta anos, sendo necessário atentar para o fato de que sua implementação se diferencia, dependendo do contexto histórico, das condições de participação societal, das coalizões sociais, bem como dos arranjos institucionais existentes em cada país, e, no caso de países que comportam cenários de grande heterogeneidade -, em cada região.

¹⁸ Para maiores detalhes, consultar: KERBAUY, M. T. M. . Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. Estudos de sociologia, Araraquara, v. 16, 2004. p. 159.

subnacional, a saber: o deslocamento de responsabilidade decisória do centro para estados e municípios e o aumento da participação cidadina. Esse processo contrasta com características históricas brasileiras, tais quais, as tendências, por parte do poder Executivo, de concentrar decisões nas mãos do governo central e de restringir a ampliação do ingresso de representantes da sociedade civil nas arenas decisórias, o que resultou, no passado, de acordo com o que sugerimos, em políticas centralizadas e burocratizadas.

Em suma - e salientando mais uma vez -, além de se assistir, no decorrer do período em tela, a um processo de descentralização de poder político, que foi redistribuído com os entes subnacionais, imprimiu-se uma maior democratização na gestão dos negócios públicos através do incremento da ingerência dos cidadãos nesses negócios, o que, no final, contribuiu para alterar significativamente o padrão de interação entre as diversas instâncias federativas, tanto quanto do Estado com a sociedade civil¹⁹. (GADOTTI, JACOBI, 1994)

Esta situação trouxe uma maior complexidade ao cenário, visto que, por um lado, os municípios ao ampliarem suas atribuições, tornaram-se protagonistas em muitas circunstâncias. Ao mesmo tempo, por outro lado, presenciou-se, no nível local, o aumento da interação entre os diversos atores (governamentais e societais), muitos dos quais recém ingressavam nas arenas decisórias. Conseqüentemente, assistiu-se a um “rearranjo das forças políticas” - lembrando-se aqui que alguns dos segmentos que passaram a atuar nesses fóruns estavam anteriormente, sub-representados (ou até mesmo, não representados) -, o que resultou num compartilhamento do poder entre os atores políticos “tradicionais” e os novos representantes²⁰.

¹⁹ Retomando especificamente a temática da participação dos cidadãos, lembramos que Gadotti e Jacobi (1994) ressaltam que a mesma faz parte de uma estratégia para o desenvolvimento de uma política municipal que almeja a aproximação da administração com a sociedade, visando a possibilidade desta intervir na vida pública, assumindo papel significativo na dinamização da gestão dos negócios do Estado. Não obstante, os referidos estudiosos acrescentam que os apelos para a participação cidadina nem sempre conseguem atrair e alcançar uma resposta ativa da coletividade - ainda que existam demandas participativas mesmo que em estado latente -, o que pode indicar que dependendo do cenário, o sistema político não consegue encorajar sua (da sociedade) manifestação, evidenciando seus alcances e limites.

Na seqüência, ambos - Gadotti e Jacobi (1994) - assinalam ainda que as noções de descentralização e de participação têm sido freqüentemente associadas, sendo necessária certa cautela no sentido de serem evitadas distorções conceituais. Na perspectiva da descentralização das políticas públicas, presume-se que este mecanismo contribui para promover e melhorar o uso e distribuição mais eficiente dos reduzidos recursos públicos, auxiliando, assim, na obstrução das tendências globalizantes dos projetos de planejamento.

Para maiores detalhes, consultar: GADOTTI, Moacir, JACOBI, Pedro. Participação e descentralização: a experiência educacional do município de São Paulo. Brasília, MEC (Cadernos de Educação Básica). 1994.

²⁰ No que concerne às ações governamentais na esfera do poder local, e tendo em vista os argumentos de Santos (2002) presume-se que a democracia exercida em escala menor, isto é, no âmbito das localidades, tem o condão de facilitar a superação de obstáculos impostos tanto pelos diversos níveis de burocracia, assim como pelas restrições associadas à natureza complexa da representação. Desta forma, acredita-se que nas cidades existiriam melhores condições para o desenvolvimento de experiências alternativas, além de se supor que o exercício de práticas democráticas seja mais facilitado, nestes contextos. Dito de outra forma, no nível local, vislumbra-se que

A partir do breve exame do conjunto de mudanças ocorridas recentemente, no interior do Estado, no Brasil, e de seus desdobramentos expostos até o momento, e em face da tradição política brasileira, uma conclusão inescapável (que abrange inclusive a municipalidade) é a de que o Executivo e o Legislativo deixaram de ser os únicos atores a deliberar sobre os rumos das políticas públicas. Assim, desde a promulgação da Carta Magna de 1988, percebe-se a emergência de um novo padrão, dado que variadas funções originalmente atribuídas a esses dois Poderes passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil, a qual tornava-se partícipe efetivamente, podendo interferir na produção de políticas públicas, colaborando com os referidos Poderes.

De fato, como afirma Rolnik (1996), “o tradicional protagonismo e centralização da ação pública no aparato estatal é substituído por uma rede de parcerias, envolvendo múltiplos atores, constituindo uma esfera pública não estatal”²¹.

Posto isto, e voltando-nos ao setor turístico, é razoável supor que todos estes movimentos, a saber, Reforma do Estado, descentralização das políticas públicas, democratização do processo decisório, incremento da autonomia dos entes subnacionais e o aumento da participação societal tenham ocasionado repercussões no âmbito da atividade turística, sendo esta, portanto, a razão pela qual insistimos em constituir um quadro referencial, que reunisse reflexões relacionadas a estes assuntos, as quais certamente nos servirão de baliza para nossas análises futuras.

ambas – experiências alternativas e práticas democráticas – beneficiar-se-iam da proximidade do poder e da delimitação em termos territoriais, características as quais, facultariam um melhor/maior controle, sem contar também com os benefícios advindos da criatividade dos atores locais, que poderiam ser canalizados para este processo, enriquecendo-o, no final. Para maiores detalhes, consultar: Boaventura Souza Santos (organizador) *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2002.

²¹ROLNIK, Raquel. Práticas bem sucedidas de gestão municipal são selecionadas para Habitat II . Espaço & Debates, São Paulo, v. 39, n. ano XVI, 1996.

1.2. O lugar da participação cidadã no contexto dos diversos modelos teóricos de democracia

Uma vez que, mais adiante, iremos tratar da temática da ampliação de espaços de co-gestão de políticas públicas articulada à participação cidadã - via o estudo da experiência conselhistas, no turismo da cidade de São Paulo -, entendemos ser adequado analisar a importância conferida à participação societal no contexto dos diversos modelos teóricos da democracia.

Assim, partindo-se da premissa de que a relevância atribuída à participação cidadã vai depender fortemente da modalidade de teoria democrática que se aborda, então convém examinar, mesmo que brevemente, alguns traços característicos e peculiares a cada uma dessas modalidades. Para tanto, tomamos como referência os cinco modelos teóricos de democracia, sugeridos por Nobre (2004), em torno dos quais, segundo o autor, se desenvolvem os principais debates contemporâneos.

Nobre (2004) inicia sua apreciação a respeito do papel atribuído à participação e à deliberação na teoria democrática, ponderando que a disputa política relacionada à democracia se manifesta principalmente em duas grandes arenas.

No caso da primeira arena, o foco recai no embate que engloba as macroestruturas, que se constituem no pano de fundo institucional mais abrangente de um regime democrático, tais como: eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais, as quais se vinculam ao âmbito nacional. Não obstante, incorpora ainda reflexões em nível transnacional, voltadas para as temáticas das guerras, das articulações diplomáticas internacionais, dentre outras.

A segunda arena relaciona-se com a instituição de novos espaços de participação e deliberação, que desafiam, em certa medida, as macroestruturas de um regime democrático. Tal provocação se expressa na forma de questionamento direcionado não só ao próprio arranjo macroestrutural vigente, como também, à capacidade das referidas macroestruturas acolherem esses novos formatos de participação.

Posto isso, Nobre²²(2004) conclui que a questão nuclear relativa à disputa que se trava em torno do sentido da democracia concentra-se na definição da natureza e da posição que “podem e/ou devem ser atribuídas à participação e à deliberação de cidadãos no Estado

²² NOBRE, Marcos. “Participação e Deliberação na teoria democrática”. In: Coelho, Vera Schattan P. e Nobre, Marcos (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.368p. p.22.

Democrático de Direito”, salientando, ao final, que a idéia moderna de democracia não é uma temática de caráter institucionalmente pacífico.

A esse respeito, resgatamos alguns comentários de Ugarte (2004), que declara que “democracia sem participação cidadã é uma contradição”, ainda que reconheça, em contrapartida, que dizer que “a democracia é a forma de governo na qual os cidadãos participam, é apenas parte da verdade”. Com efeito, no seu entendimento, é prudente esclarecer também: a) quem são efetivamente, os cidadãos aos quais nos remetemos; b) qual modalidade de participação que estamos abordando²³.

Na seqüência, após as ponderações acima, passaremos ao exame dos aspectos mais importantes relativos às cinco correntes teóricas de democracia, as quais se constituem nos principais marcos que orientam o debate contemporâneo sobre teoria democrática, a saber: competitivo elitista, pluralista, legal, participativa e deliberativa²⁴. (NOBRE, 2004)

O modelo competitivo elitista ou, simplesmente, elitista, tem como teóricos mais ilustres Marx Weber e Schumpeter. Adota uma concepção mercadológica de política inspirada na relação de oferta e demanda, que ocorre entre cidadãos consumidores, de um lado e, de outro, políticos-empresários. Assim sendo, nivela a dinâmica política ao jogo do mercado, reduzindo a democracia a procedimentos que culminam com a seleção dos representantes políticos, que serão os responsáveis por traçar os rumos das ações governamentais e dos programas públicos. Nestas circunstâncias, a legitimidade do governo é garantida pelo resultado do processo eleitoral, e a democracia é percebida como um mecanismo que permite escolher líderes políticos, sendo que tal recurso se apóia na competição entre os partidos através do voto. (LUCHMANN, 2002a)

De acordo com Held (1987), ambos estudiosos - Marx Weber e Schumpeter - vislumbravam que a ampliação da democracia poderia levar a ineficácia administrativa e, portanto, partilharam a noção de que na vida política existiria pouco espaço para a participação democrática e para o desenvolvimento coletivo. Por conta disso, percebiam a democracia

²³ UGARTE, Pedro Salazar. “Que participação para qual democracia” In: Coelho, Vera Schattan P. e Nobre, Marcos (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p.102, p.93.

²⁴ Alertamos, contudo que Held (1987) entende que os modelos democráticos podem ser classificados, *grosso modo*, em dois tipos: democracia direta ou participativa; democracia liberal ou representativa. O primeiro - democracia direta ou participativa -, refere-se a “um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos”, enquanto que o segundo modelo - democracia liberal ou representativa -, está relacionado com “um sistema que envolve ‘oficiais’ eleitos que tomam para si a tarefa de ‘representar’ os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de ‘referência da lei’”. Held, David (1987). Modelos de democracia. Belo Horizonte : Paidéia. P.4-5.

como um arranjo institucional para alcançar decisões políticas, com base na competição entre elites, a qual, por seu turno, permitiria que se processasse a seleção dos “melhores indivíduos”, daqueles que são mais preparados que, por sua vez, estariam encarregados de tomar decisões e de impor limites aos eventuais excessos.

Weber, segundo Offe (1984), não reconhece a introdução do sufrágio universal como uma ameaça, já que acreditava que o mesmo – sufrágio universal – poderia conduzir a uma estabilização e institucionalização da luta política. Para Weber, o partido político burocratizado poderia funcionar como uma espécie de bastião, impedindo o avanço das massas e dos sindicatos e, desta forma, sob condições de competição política, os partidos de massa, iriam alterar seu comportamento. Assim, em ambientes de competição política, haveria uma tendência à revisão de posturas extremistas - no âmbito da ideologia do partido -, revisão esta inspirada no objetivo de proceder à administração mais pragmática, fruto de acordos e coalizões eleitorais e de governo e de projetos de ampliação do número de votos potenciais. Além disso, os aludidos posicionamentos mais radicais também seriam amenizados pela existência de um intenso programa de propaganda e de uma evidente e progressiva centralização administrativa e burocrática das estruturas partidárias. Esse movimento redundaria na desmobilização das bases do partido, alavancando-se simultaneamente os grupos mais profissionalizados (militantes), criando-se as condições para o distanciamento dos ideais coletivos.

Na interpretação de Nobre (2004), Schumpeter percebe a democracia como um embate entre líderes políticos rivais, que pertencem a partidos diversos e disputam o direito de governar. Conseqüentemente, pode-se dizer que tal modelo – elitista - pressupõe que a democracia sustenta-se num arranjo institucional que vai permitir que se produzam decisões necessárias, que irão possibilitar a reprodução social e econômica, no âmbito de uma sociedade pós-tradicional. Ressalve-se ainda que nesta sociedade os membros do corpo político não partilham de um conjunto idêntico de valores, o que indica que os referidos arranjos institucionais originados nesse contexto podem servir a fins distintos. Dito de outra forma, são esses membros das elites políticas, nos partidos e em cargos públicos, os únicos e absolutos partícipes do sistema democrático concebido por Schumpeter.

Em decorrência do exposto, evidencia-se a crença deste teórico de que a política deveria ser tratada e articulada por especialistas - dada à complexidade do Estado e das variáveis envolvidas – e, assim, era manifesto, para ele, que os cidadãos comuns não reuniam a competência, nem o senso de responsabilidade necessários, para tomar as decisões mais acertadas para a nação. Além disso, na visão de Schumpeter, o cidadão comum, em regra, não

expressava desejo efetivo de participar das questões políticas e tampouco tinha, como sugerido, capacidade de decidir racionalmente sobre as variadas temáticas da agenda política. Logo, diante deste contexto, conclui que os cidadãos deveriam ocupar lugar secundário, atuando através do sistema eleitoral, que vai “produzir o governo”. (NOBRE, 2004)

Na interpretação de Ugarte (2004), Schumpeter acreditava que o processo democrático deveria ser encarado com certo realismo, e esta abordagem requeria reconhecer a natureza egoísta dos indivíduos que os torna, em sua grande maioria, incapazes de tomar parte de decisões relevantes da agenda política. Por conseguinte, é manifesto que o método democrático fundamenta-se na busca de um arranjo institucional que vai permitir a tomada de decisões políticas a partir de uma luta competitiva, que resultará na conquista do poder de decidir por alguns cidadãos. Confirma-se, portanto, que o resultado relevante, neste contexto, é a eleição do líder, ao invés da participação cidadã na tomada das decisões.

O raciocínio exposto acima reflete a convicção de Schumpeter (1984) de que por meio da democracia surge a possibilidade de selecionar os melhores homens, dada a existência de um ambiente de competição política (onde os indivíduos concorrem pelos votos da população), permitindo-se o aparecimento de líderes que se tornariam os homens políticos. Com efeito, para este autor tal sistema demonstrava que a democracia não pressupõe a participação em larga escala do cidadão comum, devendo o governo ser exercido pelo grupo dos mais qualificados. Logo, sob o prisma schumpeteriano, conclui-se que a democracia é antes um método político que faculta ao cidadão escolher e autorizar periodicamente governos para atuarem em seu benefício, o que confirma que ela, democracia, poderia até mesmo promover a justiça social, restando claro, entretanto, que sua existência não deve ser confundida com esse fim. Nesse sentido, cabe complementar que o próprio Schumpeter (1984) entende que a concepção de bem comum não é real, na medida em que observa que as sociedades são constituídas por variados grupos e classes, os quais expressam seus próprios interesses e são incapazes, por conseguinte, de assumir um interesse comum, buscando objetivos coletivos.

Portanto, para Schumpeter, o bom funcionamento da democracia apóia-se numa espécie de “indiferença das massas” - a qual garantiria em primeira instância, a performance ótima do modelo de sociedade em vigor, isto é, do modelo capitalista - situação esta que levaria conseqüentemente, ao bom desempenho da própria democracia.

O segundo modelo é denominado de “pluralista” e se inspira em boa medida no modelo elitista, sendo que a principal diferença entre ambos está centrada no reconhecimento, no caso do pluralista, da influência das “políticas de grupo” no processo de formulação de políticas públicas. Em outras palavras, para os pluralistas, há que se reconhecer o papel relevante dos

grupos de interesse no campo da produção das políticas públicas, entendendo-se como grupo de interesse: as associações religiosas, as associações comunitárias, os sindicatos, organizações comerciais, partidos políticos, grupos étnicos, estudantes, institutos femininos, dentre outros. Tais grupos representam interesses diversos e podem estar organizados em categorias, como religião, etnia, classe social, etc. (NOBRE, 2004)

O autor paradigmático desse modelo é Robert Dahl, que concebe o ideal da cidadania para além do direito ao voto e à liberdade de expressão, incorporando a noção de direito à liberdade de organização. Deste modo, o modelo de democracia pluralista concebido por Dahl caracteriza-se pela existência, legalidade e legitimidade de uma variedade de organizações e instituições que buscam influenciar as decisões tomadas pelos governantes. Noutro falar, reconhece que diversos estratos de indivíduos se organizam e alcançam constituir grupos de pressão, os quais se mobilizam para a defesa de seus interesses, concluindo que essa configuração concorre para a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Em decorrência do exposto, Dahl contesta a idéia de liderança exclusiva das elites, argumentando que a democracia é ancorada num conjunto complexo de consensos. Arremata afirmando que o poder, nessas circunstâncias, é não-hierárquico, encontrando-se disperso em toda a sociedade, o que permite deduzir que não há um centro último de tomada de decisões no âmbito da política, e que o Estado, por ser um *locus* desprovido de conteúdo político, funcionaria como uma autoridade neutra. (NOBRE, 2004)

Assim, Dahl (1997) entende que o quadro acima descrito constitui uma democracia ou, pelo menos, uma aproximação do ideal democrático, ainda que não se alcancem plenamente os ideais de soberania popular, freqüentemente associados ao conceito de democracia.

Posteriormente, Dahl (1997) formulou o conceito de poliarquia, o qual está relacionado a um ordenamento institucional, que pressupõe a formação de governos através de eleições, realizadas em cenários competitivos e inclusivos. Em sua obra clássica, *Poliarquia: participação e oposição*, o referido autor trabalhará com a hipótese de que a democratização consiste em um processo de progressiva ampliação da competição política e do direito de participação. Desta forma, poliarquia vai designar a gestão democrática da coisa pública, e está referido à idéia de promover o equilíbrio do poder dos diferentes grupos sociais e políticos, a fim de evitar os excessos e desmandos dos mais fortes e mais influentes.

Na interpretação de Held (1987), fica evidente que os pluralistas clássicos vislumbram que a competição política não vai se reduzir ao período das eleições, uma vez que, é sabido que os variados grupos de interesses que se articulam na sociedade vão empreender continuamente, processos de barganha, e é justamente esta contraposição de interesses diversos, a mola

mestra do equilíbrio democrático. Resta óbvio, segundo esta visão, que a competição entre os diferentes grupos de interesses é fundamental para a existência da democracia, além de ser em grande extensão, a responsável pelos bons resultados, obtidos, em regra, a partir do embates relacionados aos interesses em jogo.

O terceiro modelo é denominado de “legal”, mas ficou conhecido também como a “nova direita”, e tem fortes influências do liberalismo e de elementos libertarianos. Seus pensadores mais notórios são Friedrich Hayek, e mais recentemente Robert Nozick.

No que concerne a Hayek *apud* Nobre (2004), sua teoria se contrapõe aos defensores do Estado intervencionista, e foi elaborada justamente no momento em que se assistia ao apogeu do Welfare State. Conseqüentemente, o alvo de suas críticas se direciona ao planejamento e ao controle da economia pelo Estado, visto que entende que este movimento expressa uma espécie de involução. Desta forma, de acordo com Nobre (2004), Hayek, ferrenho defensor da democracia liberal e do capitalismo livre, percebe a intervenção política no campo econômico como danosa para o sistema e entende que o governo da maioria significa uma ameaça (ainda que encoberta) aos princípios liberais, complementando que o Estado do Bem-Estar, no seu entendimento, obstruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência.

De fato, considerando que para a tradição liberal, a liberdade individual é um valor absoluto, então qualquer tipo de intervenção política representa um perigo para as liberdades individuais, bem como para a propriedade privada. A partir dessas premissas, conclui que a democracia pode colocar em perigo tais ideais, visto que obstrui a evolução em direção a uma ordem social liberal e, por isso, reconhece que mesmo existindo uma gama de argumentos em sua defesa, ela, democracia, não é um valor absoluto, não sendo razoável, tampouco considerá-la um fim em si mesma, devendo antes ser percebida como um meio através do qual se preservaria a liberdade, que é o mais elevado fim político.

Um outro aspecto a ser salientado é a sua visão sobre a desigualdade advinda do jogo de mercado. Na verdade, para ele, a desigualdade era um valor positivo, e todos os controles democráticos cujos objetivos fossem igualar as condições e/ou reduzir as desigualdades são vistos como não desejáveis.

Nozick também defende a primazia do mercado e argumenta que o Estado deve se restringir a atuar no limite das funções de proteção contra a violência, o roubo e a fraude, na garantia do cumprimento de contratos, etc. Para este estudioso, qualquer modelo de Estado que vá além dessas fronteiras não se justifica, ou seja, concorre para limitar a liberdade e dignidades humanas, posto que acaba violando o direito das pessoas de optarem por não agir de determinada maneira. (NOBRE, 2004)

O quarto modelo teórico de democracia é o “participativo”, sendo igualmente denominado de “nova esquerda”, tendo como referência, estudiosos ilustres como: N. Poulantzas, C. Pateman, C. Macpherson, H. Arendt.

Esta corrente ganhou expressão a partir da segunda metade do século XX, em decorrência das mobilizações popular e sindical, ocorridas, em especial, na Europa, que almejavam alcançar um maior engajamento da coletividade no processo de produção das políticas governamentais, em especial da década de 70 em diante. De certo, tais movimentos lançaram as bases sobre as quais se fortificaram os ideais participativos da democracia, cujos defensores centravam suas críticas na redução da participação da sociedade aos períodos eleitorais, condenando a concepção da democracia como um mero instrumento, que permitia a eleição de governantes. Com efeito, em que pese as diferentes concepções de democracia participativa dos principais teóricos que integram esse modelo teórico, ressalte-se que eles, ao refletirem, cada um ao seu modo, sobre participação política da comunidade, tanto quanto, sobre o que consistiria o “bom funcionamento da democracia”, vislumbram ser fundamental investir na superação de formas de crescimento fundadas na esfera privada e individual. Noutro falar, tais estudiosos constataam o aprofundamento das tendências de redução da política a uma lógica individualista e competitiva, e em contrapartida, argumentam a favor da necessária primazia do interesse público, bem como, enaltecem o ideal de soberania popular, articulando este último ao conceito de cidadania.

Além disso, vale salientar que os defensores dos ideais de democracia participativa consideram como questão nuclear a autodeterminação do povo, destacando a importância pedagógica da participação política. Em outras palavras, os teóricos alinhados a este modelo reconhecem a relevância da dimensão educativa da participação política .

Pateman (1992), por exemplo, acredita que é possível promover um maior protagonismo dos cidadãos, através da irrupção de um movimento em prol da participação, que poderia ser introduzido na periferia do sistema político. Desta forma, no campo econômico, a participação poderia se iniciar nas empresas e unidades de produção, enquanto que no âmbito político a atuação começaria a ser articulada nos distritos e municipalidades. Ambas ações permitiram que o cidadão público fosse exposto gradativamente, no contexto das micro-arenas, a um processo de treinamento e de aprendizado a respeito da participação, o qual lhe facultaria uma melhor compreensão das conexões entre as esferas públicas e privadas.

Pateman (1970), *apud* Held (1987:233), registra que a democracia participativa tem como virtudes: a) impulsionar o desenvolvimento humano; b) aumentar o senso de eficácia política; c) reduzir o distanciamento entre os centros de poder; d) possibilitar a educação política.

Acrescenta ainda que a combinação destes elementos concorre para formar cidadãos mais ativos e preocupados com os problemas da coletividade e com maior interesse em se articular politicamente. Como consequência, reafirma a natureza pedagógica e transformadora da participação, adicionando que este processo contribui para estimular a consolidação da cidadania e para incrementar a capacitação e a conscientização do indivíduo e da coletividade. Ao final, conclui que todo este movimento acaba por criar condições favoráveis para que se processe o rompimento do ciclo de reprodução das injustiças e desigualdades sociais²⁵.

Não obstante, a aludida estudiosa deixa transparecer que vislumbra que a distribuição radicalmente desproporcional de recursos políticos entre as diversas classes sociais, no interior da sociedade capitalista, não colabora para que se constituam condições que favoreçam tal participação. Assim, alerta para a adequação de se ponderar sobre essa situação de desequilíbrio de forças, a qual conspira contra a participação política das massas, concorrendo também para marginalizar o cidadão comum. (PATEMAN, 1992)

Poulantzas (1980) observa que numa sociedade capitalista, a hegemonia política não é definida nem mesmo no seio da classe dominante, via o processo eleitoral. Na prática, segundo o aludido estudioso, o regime democrático instaura a democracia apenas no interior de uma fração capitalista específica, o que confirma a presença de mecanismos que contribuem para desvirtuar a representatividade do processo eleitoral.

Em sua obra, *A Democracia Liberal*, C. Macpherson (1978) entende que uma boa formulação de democracia poderia resultar da combinação da democracia participativa com a representativa. Recomenda, portanto, a conjunção do sistema do tipo piramidal, com democracia direta na base, e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Desta forma, ele antevê a possibilidade de se constituir um sistema de delegação segmentado, que repousaria na instituição de conselhos nas localidades ou regiões e, assim, sucessivamente, até ponto mais alto da pirâmide, com a formação de um conselho nacional.

Todavia tal autor complementa que essa não é uma tarefa fácil, lembrando as dificuldades que certamente emergiriam, tanto por parte dos grupos de pressão organizados na sociedade, quanto dos partidos políticos, para equilibrar e harmonizar lógicas distintas que envolvem de um lado, práticas participativas visando ao bem comum, e de outro, ações com a finalidade de promover a defesa de interesses particulares. (MACPHERSON, 1991)

A esfera pública é um dos temas nucleares do pensamento de Arendt (1997). De fato, para esta estudiosa a esfera pública pode ser equiparada a um lugar gerador de vida política. Vale

²⁵ Adicionalmente, ler: PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

menção que sua crença na necessária autonomia da política está baseada no modelo clássico de democracia antiga, a partir do qual esta estudiosa avalia e projeta, no âmbito atual, as possibilidades da recuperação da política na sua dimensão ativa e comunicativa, para na sequência, vincular esta condição à construção da esfera pública.

Em sua obra clássica, *A condição humana*, Arendt (1997) aborda três atividades humanas fundamentais, a saber: trabalho, produção e ação. O trabalho está relacionado ao desenvolvimento biológico do corpo humano, ou seja, refere-se a sua sobrevivência. A produção é o estágio do *homo faber*, do homem tecnológico, aquele que produz objetos duradouros (obras), compartilhando seu saber com outros indivíduos. Ambos – trabalho e produção – encontram-se enquadrados no âmbito da esfera privada, que está associada a um estado de violência, no qual inexistia discussão livre e racional. Logo, os homens viviam reunidos e subordinados a um chefe, que era aquele indivíduo que exercia poder despótico sobre seus subalternos, sendo importante salientar que a reunião do grupo era motivada por necessidades e carências biológicas (tais como alimentação, busca de segurança, etc.)

No que tange à “ação”, para Arendt (1997), a mesma está vinculada à esfera pública (política) - a qual se alicerça no uso da palavra e da persuasão - sendo que a esfera pública pode ser entendida como a esfera do comum na vida política da pólis. Deste modo, a ação coloca os homens em relação direta, em confronto opinativo, na esfera pública, sem que se identifique nesse processo, a necessidade de coisas materiais como mediadoras. Tal articulação expressa uma relação mútua entre a ação humana e a vida em comum na comunidade, que nos leva a concluir que a ação é a condição fundamental da vida humana em sociedade, sendo igualmente, o único traço característico da essência humana que se sustenta com exclusividade da presença de outros seres humanos. Pode-se dizer, portanto, que a ação corresponde à condição humana de pluralidade, e é justamente a linguagem da pluralidade de opiniões, presente no confronto político, e que se expressa na esfera pública, a base de toda a vida política.

Em decorrência do exposto, Arendt (1997) argumenta que a esfera pública é a fonte geradora de poder, o qual surge em virtude da interação dos agentes sociais e como resultado da negociação dos vários interesses, e se materializa com a ação conjunta dos sujeitos coletivos. Evidencia-se, então, que o poder é efetivamente gerado na esfera pública (ao invés de estar no, no centro do sistema político), pertence a um grupo e a ele está relacionado, na medida em que o grupo se mantiver coeso. Posto isto, conclui que ao se mencionar o poder de algum indivíduo, decerto está referindo ao fato de que existe uma gama de pessoas que autorizaram-

no a atuar em seu nome. Da mesma forma, se o grupo de atores que originou tal poder se desfizer, logo o poder do representante político também se dissipará.

Assim, se para Arendt (1997), o que legitima o processo democrático é a participação dos sujeitos coletivos no processo de decisão, então, só o apoio do povo – o qual se relaciona à idéia de consentimento popular, que neste caso não equivale à contagem de votos - confere poder às instituições de um país.

Conclui-se, portanto, a partir de tal assertiva, e levando em conta o conceito de poder em Arendt (1997), que a esfera pública não é percebida simplesmente como promotora de discussão informal ou formal, mas antes é reconhecida como centro promotor e gerador de opiniões e de entendimento, dotada de capacidade de decidir e de direcionar instituições e atos do governo. Por conta disso, ou seja, da aceitação de que a esfera pública é a fonte de poder, admite-se que a mesma é quem legitima a realidade do sistema político, sendo considerada uma esfera da decisão.

Depreende-se, portanto, que para Arendt (1997), a permanência das instituições políticas está associada à realidade interativa dos sujeitos coletivos que ocorre na esfera pública. Ou seja, o reconhecimento das instituições do sistema político e administrativo só se processa caso as referidas instituições estejam assentadas em legitimidade proveniente do poder gerado na esfera pública. Tal poder se constitui a partir de um processo decisório, que se manifesta através de mecanismos deliberativos, apoiados no ideal participativo, ao invés da competição dos grupos de interesse.

Entretanto, no âmbito da modernidade, Arendt (1997) reconhece a emergência de concepções distintas de noção de sociedade, influenciadas pelo caráter fluído das fronteiras entre o social e o político. Verifica, neste contexto, que a função do trabalho sofre desvirtuamento, posto que ele vem a se tornar o principal ordenador da vida social - o que equivale dizer que o mesmo passa a ser o articulador primordial da vida associativa – e assim, em virtude da referida centralidade conferida a ele (trabalho), processa-se o acirramento da predisposição de incorporar o homem, preferencialmente, como produtor e consumidor, refletindo a prevalência dos interesses privados na arena pública.

Na seqüência, esta autora constata que as circunstâncias acima delineadas fomentam o desenvolvimento de uma conduta social da sociedade de massas, que se apóia na uniformização na esfera política e na privada, a qual, por seu turno, conduz a um estado de conformismo e indiferença dos atores sociais. Simultaneamente, percebe a instauração de um processo de substituição da pluralidade de discursos e de opiniões na esfera pública, que cria as condições idéias para a ocorrência da transformação do interesse comum da política, no

interesse único privado, lançando-se, portanto, as bases para o surgimento de doutrinas totalitárias.

Logo, na ótica de Arendt *apud* Held (1987), diante do contexto atual, evidencia-se uma tendência à emergência de uma sociabilidade diversa daquela relacionada à vida política e, neste caso, é evidente que a sociabilidade especificamente política desloca-se para um segundo plano, e que o agir comunicacional da esfera política passa a ser absorvido pelos interesses privados.

Há que se mencionar, entretanto, que este modelo participativo de democracia tem sido alvo de críticas, sobretudo em relação à ausência de esforços de seus teóricos no que tange à articulação da participação societal com os mecanismos de representação. (TEIXEIRA, 1996) Na interpretação de Held (1987), por exemplo, é preciso que exista empenho na constituição de um arranjo institucional capaz de compatibilizar participação com a democracia representativa.

Por fim, passamos ao quinto modelo de democracia, denominado deliberativo, que vem a ser um dos principais modelos de teoria política democrática contemporânea, e tem como seu principal inspirador Habermas, contando, todavia, com estudiosos de relevância, como Cohen, Rawls, Fraser, Benhabib, Dryzek, dentre outros. De fato, o referido modelo - de caráter mais recente do que os modelos elitista e participativo – tem exercido notável influência sobre a teoria democrática, sobretudo nas últimas décadas.

Assim, a partir do aludido período, tal vertente se robusteceu, especialmente em razão das concepções de Dryzek e de Habermas *apud* Frey (2003), os quais reconheceram que o fortalecimento da sociedade civil e a valorização de processos comunicativos são as bases a partir das quais é possível promover uma revitalização democrática, não apenas no que tange ao sistema político-administrativo, mas também no âmbito dos sistemas de negociação societal.

Na visão de Cohen, citado por Miguel (2001), a democracia deliberativa pressupõe que as decisões políticas sejam tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por intermédio do “raciocínio público livre entre iguais”. Em outras palavras, entende-se, de acordo com a interpretação de Miguel (2001), que alguns valores, a saber, a participação de todos, a argumentação racional, a publicidade, a ausência de coerção e a igualdade devem orientar o processo de tomada de decisão em regimes democráticos, e a inexistência de algum destes elementos compromete a legitimidade dos resultados²⁶.

²⁶ Para maiores detalhes, ler: MIGUEL, Luiz Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. Rev. bras. Ci. Soc., June 2001, vol.16, n.46, p.176.

Segundo Silva (2004), há pelo menos duas principais correntes na democracia deliberativa. Uma delas reúne os seguintes autores: Rawls, Ackerman, Gutmann, dentre outros, que como menciona o aludido autor, “operam no âmbito do próprio paradigma liberal que pretendem criticar”, buscando mobilizar determinados conteúdos da democracia deliberativa, com o fim de corrigir alguns defeitos do liberalismo. Por outro lado, há um outro conjunto de estudiosos, como Habermas, Benhabib, Dryzek e Fraser, que se inspiram em Marx e na Escola de Frankfurt, com o fim de construir alternativas para o paradigma liberal. Esse segundo grupo, por sua vez, não se apresenta de forma consensual, uma vez que alguns, como Habermas, pretendem harmonizar elementos liberais e republicanos em uma teoria deliberativa da democracia, enquanto que outros, simplesmente rejeitam a tradição liberal, como é o caso de Drysek e de Fraser. Colocadas essas diferenças, cabe ressaltar, entretanto, a existência de um ponto de convergência entre ambas as correntes, que é a recusa de aceitação da concepção de que a democracia se define pela reunião de interesses, por intermédio de um instrumento institucional qualquer²⁷.

Além disso, em termos gerais, Silva (2004) destaca que a democracia deliberativa apresenta alguns pressupostos que a distinguem de outras teorias, tais quais: a) a insistência na noção de “debate racional”, em oposição à “compromisso entre interesses divergentes”; b) a aposta na troca livre e pública de argumentos entre os diversos atores; c) a crença na igualdade política de todos os participantes e na sensibilidade dos mesmos ao interesse público²⁸. Por conseguinte, a partir do exposto, pode-se concluir que o conceito de democracia deliberativa está associado a visões que apresentam diagnósticos críticos ao processo de decisão em regimes representativos - ainda que tais visões guardem suas diferenças -, reconhecendo-se que o referido processo decisório é permeado por distorções ocorridas no âmbito das instituições e, assim, geralmente, pode acabar privilegiando os grupos organizados.

No que concerne às decisões políticas (e do governo, conseqüentemente), Habermas (1995) percebe que a sua legitimidade, no âmbito da democracia representativa, está fundada no processo eleitoral. Assim, segundo este autor, a participação societal, no contexto da democracia representativa, reduz-se ao processo eleitoral (através do voto), no qual os meios se resumem a: barganha, instrumentos de persuasão, ofertas condicionantes de serviços, bem como, à abstenção. Em contraste, comenta que a democracia deliberativa defende que são os processos de discussão - os quais se inspiram nos princípios de inclusão, da igualdade de

²⁷ Para maiores informações, ler: Silva, Filipe Carreira da. *Democracia deliberativa: avaliando os limites*. Trabalho apresentado no II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa. Portugal 19-20 de Janeiro de 2004.p.3.

²⁸OP. CIT..p.2.

participação, do pluralismo, da promoção de justiça social, da autonomia -, que conferem legitimidade às decisões políticas. Desta forma, depreende-se que a teoria democrática deliberativa privilegia, por um lado, o argumento, tanto quanto a incorporação de grupos sociais usualmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação, na qualidade de atores relevantes no processo de tomada de decisão²⁹, e por outro lado, menosprecia abordagens que comparam democracia a um jogo de mercado, o qual relega os cidadãos a uma condição secundária, estimulando seu comportamento apático e permitindo sua manipulação.

Na interpretação de Alonso e Costa (2004) a respeito da democracia habermasiana, as distorções observadas no processo decisório, nos regimes representativos, podem advir da baixa participação da coletividade nos mesmos. Assim, como o governo representativo sustenta sua legitimidade na autoridade que os cidadãos conferem a seus representantes para deliberar e decidir em seu nome, e partindo-se da premissa da possibilidade de ocorrência de reduzida participação da sociedade civil, no final, é provável que se constate a existência de uma distância significativa entre as reais demandas dos representados e os interesses defendidos pelos representantes.

Na visão destes autores, o cenário acima delineado deixa claro que podem existir lacunas de representação, ou seja, evidencia que governos representativos tendem a sub-representar, em termos políticos, determinadas categorias, ao mesmo tempo em que reforça a tese de que a liberdade de organização e expressão - os quais são pilares fundamentais do liberalismo -, concorrem, em certas ocasiões, para favorecer interesses econômicos e grupos sociais mais organizados e poderosos. Noutro falar, ao limitar a democracia a um procedimento associado à tomada de decisões, resta explícito que o sistema representativo arrisca-se a se distanciar de suas finalidades, a saber: assegurar que as decisões coletivas sejam decorrentes da interação entre cidadãos em plenitude de condições de liberdade e igualdade.

Nesse sentido, e levando em conta a opinião de Dryzek *apud* Miguel (2001), via a democracia deliberativa, aspirasse: a) à inclusão, na condição de atores, de mais indivíduos ao debate público, e conseqüentemente, no âmbito dos processos decisórios; b) à ampliação de certas questões e áreas da vida, que passariam a estar submetidas ao controle democrático; c) ao aperfeiçoamento do aludido controle democrático, que segundo Dryzek, deve ir além do formal.

²⁹ Para maiores detalhes, ler: HABERMAS, Jürgen. (1995), “Três modelos normativos da democracia”. Revista Lua Nova. São Paulo, CEDEC, n.36. p.39-53..

Ademais, vale reiterar que para Habermas *apud* Luchmann (2002a), a democracia, tal qual um princípio normativo e uma prática política, não pode ser resumida simplesmente a um método, o qual é utilizado para escolher as lideranças (ou seja, a representação política), eleger o formato do processo de decisão (i.e., governo majoritário) ou para exercer o controle social e político em relação às ações dos dirigentes democraticamente eleitos (responsabilização). Assim, este estudioso sugere uma terceira via, e acena com o conceito de esfera pública - a qual ele define como uma esfera intermediária entre sociedade civil e poder político, independente do Estado e distinta das forças da economia e do mercado – acrescentando que é no seu interior que se constroem e legitimam os discursos, e que se constitui e se molda a opinião pública.

Segundo Habermas, *apud* Luchmann (2002a), a esfera pública se equipara a uma arena autônoma de deliberação política, uma espécie de espaço de mediação entre a sociedade e o Poder Público, que vai funcionar não só selecionando e filtrando as demandas sociais que tenham natureza pública, como também pressionando as instituições estatais, com o fim de promover a democratização das decisões políticas e fortalecer a cidadania. Em outras palavras, na ótica de Luchmann (2002a), Habermas pretende sinalizar com uma alternativa para além da dualidade entre democracia participativa e elitismo democrático, introduzindo a possibilidade de uma relação argumentativa crítica com a organização política³⁰.

Realmente, de acordo com a lógica habermasiana, a esfera pública, ao mediar a relação da sociedade civil com o Estado, estimula a interação discursiva, através da qual os cidadãos, enquanto pessoas privadas, se reúnem para submeter à crítica e ao debate racional, as ações e políticas do Estado. Desta forma, esse *lócus* constitui uma espécie de rede comunicativa de conteúdos, onde emergem debates, tomam-se posições e travam-se negociações, que *a priori* podem focalizar questões de interesse privado, mas que, contudo, e dependendo da sua natureza e relevância, vão se constituir em questões de interesse público, e conseqüentemente, ganhar conotação política. (HABERMAS, 1995; AVRITZER, 2000)

O referido estudioso acrescenta que a sociedade civil é uma dimensão significativa da esfera pública democrática, em virtude de estar associada ao mundo da vida, o qual se caracteriza pela *ação comunicativa*, em oposição ao *agir estratégico*. Neste particular, cabe diferenciar um conceito do outro, visto que a ação comunicativa é entendida como uma ação voltada para o entendimento mútuo, a qual se apóia na solidariedade, na cooperação, na integração social,

³⁰ LUCHMANN, Ligia Helena Hahn (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. UNICAMP. Campinas, SP. Adicionalmente, ler: AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sergio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n.4, 2004, pp.703-728.

no compartilhamento da cultura e das tradições, ao passo que o agir estratégico está associado à figura de agentes individuais ou coletivos, os quais concorrem por posições de poder, têm por objetivo atingir um fim, pretendem influenciar as ações dos demais indivíduos, de acordo com seus interesses particulares não generalizáveis.

Desta forma, sob a ótica habermasiana, a sociedade civil está mais próxima das demandas, dos temas e dos problemas do cidadão médio, valendo considerar que ela, sociedade civil, apresenta um grau mais reduzido de contaminação pela lógica instrumental. Logo, neste contexto, acredita-se que a sociedade civil tem a função de sustentar as estruturas de comunicação da esfera pública.

Depreende-se, portanto, que na percepção de Habermas (1997), o conceito de sociedade civil não está centrado na esfera econômica, mas em um aglomerado de instituições de natureza não-estatal e não econômica³¹. Nesta perspectiva, presume-se que a esfera pública consiste em um espaço além da vida doméstica, além da igreja, destinado à discussão, à argumentação e ao exame das questões relativas à coletividade, onde transitam os diversos atores, cada qual na defesa de seus interesses, e onde todos podem participar. De fato, a esfera pública habermasiana se reveste de suma relevância, visto que sua existência permite o exercício do controle do processo decisório em relação às decisões dos líderes eleitos, através de debates entre cidadãos, que podem defender livre e abertamente suas opiniões. No final, alcança-se promover um tensionamento com os órgãos estatais, introduzir novas temáticas na agenda e, assim, influenciar o processo decisório.

Com efeito, parte-se do pressuposto que com a participação de todos os interessados, e por intermédio de processos discursivos, é possível se aproximar da universalidade e atingir a autonomia. Não obstante, tal autor alerta que o espaço desta esfera pública tem se reduzido ultimamente, em virtude da influência das grandes corporações e do poder da mídia, um reflexo óbvio de uma estratégia de divisão e conquista. (HABERMAS, 1984)

De acordo com Luchmann (2002a), é razoável reconhecer que uma das peculiaridades do processo decisório, no âmbito da teoria democrática deliberativa, é a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva, supondo-se também que a legitimidade das decisões e ações políticas advém da deliberação pública do conjunto de cidadãos livres e iguais. Além disso, e a partir do conceito de esfera pública, cunhado por Habermas, há que admitir sua (do conceito) contribuição para promover o deslocamento dos processos

³¹ Adicionalmente, ler: LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. “Democracia Deliberativa: Sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. UFSC /PPGSP, Cadernos de Pesquisa, n 33, novembro. 2002..

decisórios dos espaços fechados e restritos do poder tradicional, buscando a criação de condições para que o debate público seja inclusivo, plural e igual.

Analizando-se os conteúdos apresentados até aqui, é razoável concluir que a teoria democrática deliberativa, em particular na sua vertente habermasiana, incorpora tanto conteúdos do modelo liberal, como argumentos defendidos pela corrente republicana, com o intuito de promover uma nova articulação entre o Estado e a sociedade, visto que entende que a ação política não é prerrogativa de nenhum dos pólos do referido binômio. (LUCHMANN, 2002)

Logo, segundo Habermas (1995; 1997), o modelo de democracia deliberativa alinha-se, por um lado, às diretrizes republicanas, na medida em que reconhece que a democracia não pode se resumir a um sistema de seleção de lideranças governamentais, no qual a participação do cidadão no âmbito da política vai ser restrita ao voto. Todavia, por outro lado, e de acordo com este estudioso, este modelo também incorpora alguns conteúdos associados à corrente liberal, sobretudo, o argumento que reconhece o papel fundamental do Estado de Direito percebido, neste contexto, como o regulador e gerenciador dos problemas sociais, concorrendo igualmente, para fomentar decisões democráticas³².

Como se pode observar, e de acordo com Luchmann (2002), Habermas ao construir sua concepção de democracia, vai elaborar uma teoria “mais amena” do que o modelo republicano (que concede precedência à autonomia pública dos cidadãos), uma vez que no âmbito da sua concepção de democracia deliberativa, “os cidadãos não se constituem enquanto vontade coletiva que define e delibera as questões públicas de forma auto-determinada.”³³. De fato, para Habermas (1997), a vontade dos cidadãos só irá se constituir em poder político efetivo, após passar pelas etapas e procedimentos institucionalizados de formação de opinião democrática, transformar-se em poder comunicativo e, assim, por intermédio de debates parlamentares, ingressar no âmbito da arena legislativa. Tais procedimentos revelam que no contexto da democracia deliberativa as deliberações ocorridas na esfera pública não reúnem um poder soberano, evidenciando que o Parlamento tem igualmente uma função relevante³⁴.

³² Adicionalmente, ler: LUCHMANN, Ligia Helena Hahn (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. UNICAMP. Campinas, SP.

³³ Op.cit. P.12

³⁴ Adicionalmente, ler: LUCHMANN, Ligia Helena Hahn (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. UNICAMP. Campinas, SP P.12

Desta forma, apesar de suas diferenças, os chamados deliberacionistas estabelecem como critério de legitimidade da democracia, a existência de uma visão normativa que pressupõem a participação de todos no debate, e confere ênfase especial aos aspectos discursivos do processo político³⁵. A partir daí, entendem que é na esfera pública que os problemas serão debatidos e processados, permitindo a construção de uma argumentação crítica entre os variados atores que ali se encontram. Agregue-se a isto, que tal argumentação é baseada na troca de razões e vai além dos interesses e pontos de vistas pessoais. Posteriormente, as questões são encaminhadas ao sistema político-legal, restando claro, sobretudo, segundo interpretação de Habermas, que a esfera pública vai estimular e buscar promover a democratização das duas dimensões: Estado e sociedade civil. (MIGUEL, 2001)

Ressalte-se ainda que o modelo de democracia deliberativa, em especial aquele formulado por Habermas, embora confira expressiva deferência à participação do cidadão na condução das políticas públicas (destacando sua relevância como ator político), não abre mão do Estado, reconhecendo, contudo, a adequação e necessidade de promoção de profundas alterações no seu aparato institucional. Neste aspecto, isto é, no que se refere ao realce conferido ao Estado no contexto da democracia deliberativa, Luchmann (2000b) argumenta que no entendimento de Habermas, o papel do Estado é fundamental na institucionalização das práticas que garantem os processos participativos, permitindo que se alcancem, não apenas deliberações conjuntas, mas também decisões que promovam o bem estar e a justiça.

Quanto às instituições, conforme Cohen *apud* Luchmann (2000b), elas assumem um destaque especial no contexto da democracia deliberativa, visto que têm a missão de prover as condições para preservação da igualdade, autonomia, liberdade e formação do interesse comum. De fato, a democracia, em caso de ausência de tal natureza institucional, perde a capacidade para promover mudanças nas suas estruturas tradicionais de decisão. Por conta disso, este autor argumenta que as instituições, na democracia deliberativa devem reunir aspectos regulativos, normativos e cognitivos, os quais irão impactar o quadro sócio-cultural subjacente. Nesta perspectiva, chama atenção para o caráter estratégico do desenho institucional no âmbito da democracia deliberativa, observando que o mesmo pode contribuir para incrementar as possibilidades de interação - via o estímulo à emergência de uma dinâmica participativa -, bem como, incentivar a capacitação dos cidadãos. Como resultado desta configuração, a democracia deliberativa se consagra como um processo de discussão e de decisão pública, que articula Estado e Sociedade, tornando possível a deliberação, com o

³⁵ Miguel, Luiz Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. Rev. bras. Ci. Soc., June 2001, vol.16, no.46, p.175-177. ISSN 0102-6909

propósito de preservá-la dos riscos de manipulação, cooptação e controle político e administrativo³⁶.

De fato, segundo Cohen *apud* Faria (2000) a preservação do processo de deliberação de eventual “contaminação” se ancora, no âmbito da democracia deliberativa, na garantia da existência de: formas participativas mais institucionalizadas, debate público em torno de variadas temáticas e de poder de decisão que focaliza ideais ou princípios associados ao bem comum. Adicionalmente, observamos que Cohen (2003) ao abordar os procedimentos da democracia deliberativa, destaca a importância de os mesmos se apoiarem na prevalência do princípio da igualdade nas relações sociais e políticas, igualdade esta que não pode ser reduzida a uma concepção meramente formal. Neste particular, chamamos atenção para o caso do Brasil, e salientamos a dimensão do desafio da institucionalização da participação cidadã no contexto da gestão pública, em face do predomínio, na maior parte do curso da nossa história, de uma cultura política autoritária.

Para finalizar, mencionaremos *em passant*, algumas críticas, formuladas por estudiosos, dirigidas ao modelo de democracia deliberativa habermasiana. Destacamos, entretanto, que no nosso entendimento, um dos maiores méritos deste modelo, no que tange à realidade brasileira, reside nas possibilidades de ele delinear alternativas de construção de uma visão de democracia, que acena com chances de ampliação dos conteúdos a serem incluídos na agenda estatal (para além das temáticas que tradicionalmente têm sido inseridas nos debates), tanto quanto, dos públicos usualmente incorporados no processo decisório.

Aliás, a esse respeito, ou seja, considerando os juízos críticos formulados em relação a alguns aspectos da teoria de democracia deliberativa de Habermas, salientamos aqueles emitidos por Fraser, os quais entendemos são mais adequados ao estudo conselhistas que iremos desenvolver posteriormente. Assim, Nancy Fraser (1993), ao analisar o funcionamento da esfera pública habermasiana, em conexão com a questão da igualdade social entre os diversos atores, pondera que em certas circunstâncias, existem grupos que simplesmente não têm acesso à esfera pública, e esta constatação, por si só, evidencia as reais dificuldades para se alcançar a igualdade efetiva de condições na esfera da deliberação, em certos contextos. Na verdade, registra que as mulheres e determinados grupos étnicos estiveram, e ainda estão, freqüentemente, excluídos da participação, em alguns cenários, concluindo ao final, que uma participação paritária pressupõe a eliminação das desigualdades. De fato, as desigualdades podem concorrer para corromper os processos de deliberação, em especial nas sociedades de

³⁶ Adicionalmente, ler: FARIA, C.F. El concepto de Democracia Deliberativa: um diálogo entre Habermas, Cohen e Bohman, *Metapolítica*. México, v.4, n.14, p.58-75, abri/jun., 2000.

capitalismo tardio, na medida em que se verifica que certas políticas que deveriam ter um cunho universal são, na prática, direcionadas para aqueles segmentos que tradicionalmente já têm acesso às mesmas.

Tal panorama confirma o impacto da desigualdade na perpetuação da subordinação de uns grupos por outros, sendo estes últimos, geralmente mais fortes e organizados. Nestas situações, a referida autora sugere que se enfrente esta questão começando pelo reconhecimento e assunção da existência de desigualdades. A partir daí, entende que é necessário traçar uma estratégia que teria a finalidade de promover mudanças de ordem cultural, valorizando-se, por exemplo, a diversidade cultural, com vistas a estimular a inclusão dos grupos marginalizados.(FRASER, 1993; SOUZA 2004).

Outros autores, como Coelho, Andrade, Montoya (2002) também expressam semelhantes preocupações no que tange às questões conselhistas no Brasil, acrescentando que um dos obstáculos inerentes a nossa realidade consiste precisamente, na capacidade (ou incapacidade) dos variados grupos de atores sociais transformarem suas demandas em propostas concretas. Assim, tais estudiosos refletem sobre os meios que grupos marginalizados dispõem (ou não) para articular seus problemas e demandas e para defender seus interesses nessas arenas, e acabam por admitir as grandes dificuldades com que segmentos historicamente excluídos - os quais, dentre outras características, necessitam aprimorar sua organização, visto que em regra, estão dispersos, não têm influência e tampouco informações — se defrontam para atuar nesses espaços. No dizer dos aludidos autores: “Há uma diferença entre necessidade e capacidade de demandar que é preciso reconhecer; afinal, a necessidade não produz por si identidade, nem tampouco promove a ação coletiva”³⁷.

Outro pressuposto criticado por Fraser (1993), diz respeito à definição do conceito de “interesse público”. Nesse sentido, a questão que se debate relaciona-se ao processo de decisão que culmina com a classificação de assuntos como públicos, privados ou particulares, e nesse caso, as dúvidas novamente se concentram na provável vantagem que os grupos mais articulados dispõem, no que concerne a alavancar suas reivindicações.

No caso do Brasil, e considerando as reflexões de Avritzer (2000), é nos conselhos e no orçamento participativo que se encontram o lócus da democracia deliberativa, e esses dois tipos de fóruns constituem arenas privilegiadas, onde se observa a interface entre sociedade e Estado, e se desenham as experiências de gestão participativa dos assuntos públicos. Adicionalmente, o mencionado estudioso argumenta que tais arranjos deliberativos se

³⁷ OP.CIT. P.5..

sustentam nos seguintes pressupostos, quanto à informação: a) o Estado possui informações incompletas para tomar decisões, necessitando conseqüentemente, de contribuição (i.e., de informação) dos atores sociais; b) as informações existentes – tanto as que estão de posse do Estado, quanto as detidas pelos demais atores - devem ser compartilhadas, debatidas e confrontadas, havendo grandes possibilidades de que as soluções advindas desta interação tendam a ser mais consistentes, dado que são construídas pela coletividade dos atores.

Com base no exposto, e assumindo que o foco do nosso estudo é o Conselho Municipal de Turismo da Cidade de São Paulo (COMTUR/S.P), ou seja, um exemplo de *lócus* de democracia deliberativa, reafirmamos que a breve análise que aqui fizemos teve a intenção de facilitar o processo de compreensão: a) dos principais marcos que orientam o debate contemporâneo relativos à teoria democrática; b) do papel da participação cidadina no âmbito do diversos modelos teóricos de democracia; c) das características nucleares de cada um desses modelos.

Ao longo deste trabalho, com o objetivo de contextualizar a atuação do COMTUR/S.P. no cenário nacional, faremos uma apreciação da experiência conselhistas Brasileira, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988 - quando se presenciou a institucionalização dos canais de participação da sociedade civil nas práticas políticas -, destacando-se os óbices e as dificuldades relativas à consolidação destes colegiados.

Ademais, e antes de abordarmos diretamente o COMTUR/SP, reconhecemos ser igualmente necessário proceder a um resgate da trajetória da gestão pública do turismo no Brasil, com o intuito de conhecer um pouco mais dos meandros do setor turístico, nos quais está inserida a referida modalidade de institucionalidade. Desta forma, pretendemos reunir elementos que nos permitam entender melhor o novo papel atribuído a este tipo de arena e desvendar o porquê do aumento da sua importância, no plano municipal, e no âmbito do Turismo, especialmente após o advento da promulgação da Carta Magna de 1988.

Aliás, neste particular, cabe salientar a natureza recente da transição do modelo centralizado de gerenciamento público do setor turístico, para um estilo de gestão descentralizada - que prevê, dentre outras modificações: a incorporação da sociedade civil na elaboração das diretrizes do setor, bem como, admite o município como *lócus* gerador de políticas públicas.

O exame de tais conteúdos certamente irá nos municiar com uma variedade de argumentos e um instrumental apropriado, e após cumprirmos estas etapas, esperamos poder realizar, mais adiante, uma apreciação criteriosa do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo - COMTUR/S.P e de suas especificidades.

2. A Institucionalização da participação societal no Brasil: Conselhos de Políticas Públicas

Nas últimas décadas, houve uma intensificação do debate em torno dos limites da democracia representativa e, conseqüentemente, da adequação do estabelecimento de novos mecanismos participativos que integrassem os cidadãos na gestão da coisa pública. Com efeito, e de acordo com Coelho, Andrade e Montoya (2002), a literatura existente sobre a temática do controle social ressalta que para a participação cidadina se efetivar são necessárias mudanças profundas no âmbito do aparato institucional dos governos, bem como no padrão de relação Estado–sociedade.

No caso do Brasil, a partir da Constituição de 1988, ocorreu um movimento de intensa institucionalização dos canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Desta forma, estas alterações inscritas na Carta Magna Brasileira estimularam o surgimento de um conjunto de instrumentos participativos que, a exemplo dos conselhos de políticas, buscou reordenar os processos decisórios, através da ampliação do público participante e da reformulação da natureza da decisão.

Segundo Wampler e Avritzer (2004) os novos arranjos institucionais surgidos nas últimas décadas contribuíram para a disseminação dessas experiências participativas, e assim, possibilitaram a consolidação de variados processos, através dos quais se facultou à sociedade o envolvimento na produção de políticas públicas. Tal cenário confirmou o importante papel conferido à participação cidadã, no âmbito da democratização política brasileira, mesmo que, às vezes, essa ingerência dos cidadãos não se processe da maneira e no ritmo almejados.

De certo, o próprio Bobbio (1986) reconhecia que a elevada complexidade das sociedades contemporâneas impunha obstáculos e impedimentos à participação dos cidadãos comuns na vida pública. Todavia, por outro lado, o referido estudioso também se contrapunha à visão a qual preconizava que a representatividade seria a única solução para as democracias de grande escala - e que conseqüentemente, as assembléias face a face seriam possíveis apenas em comunidades pequenas -, concluindo, ao final, a necessidade da integração das formas direta e representativa de democracia.

Vale destacar que no contexto brasileiro, a Lei Magna em vigor constitui-se em marco legal da participação societal, visto que além de acolher os já tradicionais institutos da democracia representativa, incorporou uma gama de leis focadas na institucionalização de mecanismos de inserção societal, as quais ampliaram o conceito de cidadania e participação. Assim, a nossa atual Carta Constitucional incluiu entre seus princípios basilares o direito à democracia direta,

prevendo a ampliação da participação dos cidadãos, no âmbito do Legislativo, do Judiciário e do Executivo.

No que tange ao Legislativo, ela inseriu instrumentos de democracia direta, a saber: o plebiscito, o referendo, a emenda de iniciativa popular. No campo do Judiciário, há que se mencionar, por exemplo, a ação popular, que permite o acesso do cidadão comum a este Poder, tanto quanto, o reconhecimento da competência deste para julgar determinados crimes, materializado na criação do Tribunal do Júri. Na esfera do Executivo, sobretudo em relação às municipalidades, mas também nos níveis estaduais e federal, surgiram os conselhos paritários (com representação do poder público e da sociedade civil organizada), bem como ocorreu o desenvolvimento da experiência do Orçamento Participativo. Aliás, no que concerne ao Poder Executivo, em especial na esfera das municipalidades, observe-se que certas funções que eram desempenhadas por ele, originalmente, - como a produção de políticas públicas e a elaboração do projeto de lei orçamentária -, passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil que, assim, começou a participar e deliberar, em conjunto com esse Poder, a respeito de certas prioridades da gestão pública. (VITALE, 2004)

A adoção de tais orientações visava promover não só o alargamento da democracia, mas a edificação de uma nova cultura de gestão da coisa pública, estimulando a transformação social. Não obstante, cabe destacar que nossa Lei Maior, apesar de incorporar um sistema participativo, também assegurou os princípios que sustentam a democracia representativa, por meio das eleições e dos processos de descentralização. Por conta disso, consagrou o processo de democratização do país e de abertura política, ambos iniciados na década de 1980.

Lavalle, Houtzager e Acharya (2004) afirmam que no Brasil, durante a democratização, as experiências de inovação institucional que visavam expandir a participação societal na gestão pública, tais como as diversas modalidades de conselhos, concorreram para disseminar expectativas auspiciosas com relação à racionalização do desenho e à implementação de políticas públicas, uma vez que acenavam com a possibilidade de criar condições para conceder voz política aos grupos marginalizados ou com peso ínfimo nos tradicionais canais da política.

Vitale (2004) observa que o nosso Diploma Constitucional, ao seguir tendência de países de larga tradição democrática, adotou “o princípio da democracia semidireta [ou participativa], por meio do qual o sistema representativo é complementado por institutos de participação

direta nos processos decisórios”³⁸. Assim, ao tratar dessa questão, a referida autora reconhece o caráter fundamental do sistema representativo, o qual constitui forma necessária e indispensável de participação dos cidadãos na vida pública, contribuindo para viabilizar a democracia nas sociedades contemporâneas. Entretanto, alerta que o mesmo – sistema representativo - apresenta limitações, que podem contribuir para distorcer os princípios e objetivos democráticos, e por isso, ele se completa com os instrumentos de participação direta. Acrescenta ainda, que no caso brasileiro, as restrições associadas à democracia representativa são agravadas pelas complicações advindas do sistema eleitoral em vigor, citando-se dentre elas: a) a subrepresentação federal dos estados mais populosos e desenvolvidos; b) a inexistência de instrumentos adequados de controle e responsabilização dos representantes, em face do povo. Além disso, há que se considerar a debilidade dos partidos políticos; o culto ao personalismo; o abuso do poder econômico que se expressa nas campanhas eleitorais, nas práticas clientelistas (trocas de favores, compra de votos, etc); e todos esses aspectos juntos, concorrem para restringir os efeitos do mecanismo da representação, reforçando a necessidade de instrumentos de participação direta.

Em suma, Vitale (2004) conclui sua exposição, reafirmando a natureza complementar da democracia semidireta ou participativa, destacando que para muitos autores, dentre eles, Bobbio, ambos sistemas, democracia representativa e democracia direta, não são excludentes, sendo ao contrário, compatíveis entre si. Ressalva, contudo, que a implementação da democracia participativa ou semidireta, em suas diversas formas, tem sido marcada, no Brasil, por lacunas de eficácia social e assim, a participação direta da sociedade civil no exercício do poder não tem se realizado em sua plenitude.

A partir do exposto, e ao abordarmos a temática dos Conselhos municipais de políticas públicas, institucionalizados a partir da promulgação da Lei Magna de 1988, é notória a conexão desta com o curso da descentralização política e da democratização na sociedade brasileira, as quais por sua vez, têm raízes na Reforma do Estado e nas políticas de ajuste estrutural dos anos de 1990, temas esses que já abordamos anteriormente. Em outras palavras, queremos salientar que ao tratarmos da implementação dessa nova institucionalidade política é imprescindível que se atente para a realidade de que os projetos políticos que inspiraram a constituição destes fóruns apresentam igualmente estreita vinculação com o processo reformista vivido pelo Estado Brasileiro desde o final do século passado.

³⁸ VITALE, Denise. “Democracia direta e Poder Local: a experiência brasileira do orçamento participativo”. In: Coelho, Vera Schattan P. e Nobre, Marcos (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.P.240.

Sendo assim, no decorrer das últimas décadas, estes fóruns - que são espécies de instituições mistas onde se encontram Administração Pública e comunidade – se propagaram e concorreram para o fortalecimento da sociedade civil, incitando a ocorrência de transformações significativas nas relações entre a Sociedade Civil e o Estado. De fato, a institucionalização desses colegiados encorajou um “rearranjo” das forças políticas, franqueando a entrada de novos atores nas arenas decisórias, o que significou, em última instância, que partidos políticos e Parlamento deixaram de ser os únicos espaços de produção de políticas.

Conseqüentemente, como já comentamos, essas mudanças levaram ao incremento da ingerência do cidadão na gestão dos negócios públicos, sendo que essa participação cidadina se manifestou, de diferentes formas, com padrões de qualidade distintos, em inúmeras áreas, preponderantemente, a partir dos anos 80.

Nessa linha de raciocínio, e de acordo com Andrade (2001), lembramos que nas sociedades latinoamericanas, em especial na brasileira, a Reforma do Estado, empreendida no final do século passado, aspirava também promover a substituição de um padrão autoritário de poder por outro, mais aberto à sociedade, menos centralizado e mais democrático. Dessa maneira, o tema da participação da coletividade na gestão das políticas públicas, no Brasil, foi introduzido, com maior vigor, no período da democratização da sociedade, principalmente na década de 80, sendo que a consolidação dessa tendência está vinculada a dois fatores distintos, a saber: a) a progressiva inclusão de mecanismos participativos nas exigências dos órgãos financeiros internacionais; b) aumento / disseminação de movimentos sociais de caráter reivindicatório, voltados para a melhoria das condições de vida nas cidades, sobretudo nas áreas de saúde e habitação.

Convém lembrar, igualmente, que não obstante a implementação de várias experiências dessa natureza em um conjunto grande de municipalidades, nem todas as tentativas evoluíram na mesma direção, e isto se deve não só às peculiaridades inter-regionais e intra-regionais, mas tem a ver com a vontade política dos atores governamentais em dividir poder com a população. Com efeito, e dado que o processo de democratização pressupõe ampliar e incluir outros públicos no processo decisório referente à alocação de recursos governamentais, parece-nos razoável pensar que muitos gestores públicos apresentem resistências em partilhar com a sociedade estas discussões e deliberações, sobretudo em razão das mesmas interferirem em questões atinentes à lógica da distribuição dos recursos. Realmente compartilhar decisões relativas às políticas públicas sugere a adoção de procedimentos que podem significar “abrir mão de poder”, o que certamente, não é um exercício fácil. (VITALE, 2004)

Adicionalmente, na ótica de Vitale (2004), e considerando a performance dos conselhos, no Brasil, há que se ponderar que a extrema desigualdade social, política e econômica pode concorrer para gerar resultados díspares, dependendo da região e do contexto analisados. De fato, se acreditamos que realidades e cenários diferentes requerem adaptações que possam dar conta das especificidades de cada município, então é natural admitir que o aprofundamento democrático não ocorre no mesmo grau, intensidade e ritmo, em todos os casos observados. Outrossim, segundo Vitale (2004), há que se refletir sobre outro componente de relevante importância, a saber, a tradição associativa do município, a qual pode impactar significativamente a evolução dessas novas formas institucionalizadas de participação societal.

Em suma, a Carta Magna de 1988 incluiu um arcabouço jurídico que dava sustentação a uma ordem democrática inovadora e, assim, reconheceu e oficializou uma série de mecanismos de gestão social que, ao permitirem a inserção mais efetiva do cidadão, acabaram influenciando o desenho das políticas públicas, ajudando no aprimoramento da fiscalização da ação governamental, buscando ao final, aprofundar a democracia, na prática.

Logo, diante de demandas inerentes a esse novo panorama - no qual se observa a emergência de formas inovadoras de engajamento do cidadão, bem como, de padrões inusitados de interação política - Anastásia e Melo (2002) reafirmam a adequação da combinação de mecanismos clássicos de representação política (tais quais as eleições), com as novas formas de participação direta da sociedade civil (que preconizam o maior engajamento do cidadão). Assim, embora considerem que as eleições são necessárias quando se trata da consolidação de um governo democrático, esses estudiosos alertam, em contrapartida, a respeito do caráter insuficiente do processo eleitoral, em face de situações que pretendem assegurar o controle dos governantes pelos governados. Por conta disso, advogam a necessidade da interação institucionalizada e contínua entre a coletividade e seus representantes, com vistas a incentivar a difusão de informação entre os cidadãos a respeito das ações empreendidas por seus governantes. Dito de outra forma, esses os autores concluem que a conjuminância dos mecanismos participativos e representativos vai permitir aperfeiçoamentos institucionais, contribuindo para promover um aumento na *accountability* e *responsiveness* verticais.

Pode-se inferir, portanto, que a presença dos conselhos municipais na cena política-institucional brasileira, a partir dos idos de 1980, prenuncia a face inicial de um processo de transformação política, revelando o surgimento, conforme mencionado, de formas diferenciadas de gestão pública compartilhada entre Sociedade Civil e Estado, baseadas na

crença de que o cidadão, ao tomar parte do processo de produção de políticas públicas, pode fazer diferença e influenciar a maneira como se distribuem os recursos e serviços públicos.

É com esta perspectiva que estes organismos despontam no contexto político brasileiro, e isto significa dizer que eles nascem com a aspiração de se constituir num contraponto à democracia representativa. De fato, como estes fóruns são modelos de democracia direta, acenam com a possibilidade de, por um lado, alargar o processo decisório, e por outro, diminuir os impactos causados pela eventual inoperância do sistema democrático. Ademais, vale salientar a índole inovadora destas institucionalidades, visto que contrastam com a trajetória da formação do Estado brasileiro, no decorrer da qual o processo de tomada de decisão se destacou por suas características verticais, sem consulta às bases, fruto de mecanismos políticos autoritários.

Na visão de Moreira (2000), a ascensão do modelo participativo favoreceu a descentralização da responsabilidade pela concepção e prestação dos serviços, estimulando a aproximação do processo decisório do nível de execução, permitindo o incremento do controle da sociedade sobre a eficácia e efetividade das ações governamentais. Na sequência, ele concorreu para incentivar o exercício da cidadania ativa, opondo-se às tendências de elitização dos mecanismos democráticos. Assim, é evidente que o surgimento destas arenas contrapôs-se à longa e distorcida tradição do trato privado da coisa pública, a qual, desde os primórdios, foi uma das marcas registradas dos espaços de decisão política no Brasil.

Logo, percebe-se que a disseminação destes fóruns provocou uma mudança da dinâmica de interação entre instâncias governamentais, agentes de mercado e demais atores sociais, e colocou diante dos governos, sobretudo dos municipais, o desafio quanto a sua real capacidade de concatenar interesses do poder público, da sociedade civil e do mercado em seu interior.

De fato, a experiência conselhistas, ao promover ações de inclusão social - com a finalidade de ampliar a participação societal nos processos decisórios em matérias de políticas públicas - determinou um novo arranjo institucional, inserindo tendências irreversíveis.

Como visto, a entrada em cena dos Conselhos de políticas públicas contribuiu sobremaneira para o processo de aperfeiçoamento da democracia, sendo um dos seus efeitos mais visíveis, o estímulo ao enraizamento progressivo de uma “cultura de direitos”. Ressalte-se que esta nova lógica contrasta com a filosofia privatista que, no passado, permeou a abordagem da coisa pública, via barganhas políticas, práticas fisiológicas e relações clientelistas. Ademais, é conveniente lembrar que estes fóruns também concorrem para: a) diminuir as resistências quanto à publicização das decisões políticas; b) incentivar o debate com referência à

universalização do acesso a serviços públicos e políticas, c) aumentar a transparência nas alocações de recursos, conferindo maior visibilidade à frágil fronteira entre público e privado; c) possibilitar a responsabilização dos políticos, gestores e técnicos responsáveis pela gestão pública, em especial, quando estes atuassem em desacordo com o interesse público.

Na ótica de Bava (2000), os Conselhos surgiram por pressão da sociedade, fato este que atesta que o Estado não se auto-reforma, ou seja, somente se modifica diante de reivindicações e demandas da coletividade³⁹. De acordo com Moreira (2000), a existência dessas arenas decisórias pode “..obrigar o Estado a elaborar normas do Direito de forma compartilhada, emparceirada, em co-gestão com a sociedade civil⁴⁰, evidenciando assim, que esses fóruns contribuem paralelamente, para a reestruturação da maneira como se manifesta o controle social. Não obstante, conforme salienta Bava (2000), sua presença [dos conselhos] não significa de forma alguma a “quebra do monopólio estatal da produção de Direito”⁴¹.

Segundo Gohn (2000a), os conselhos não representam um formato novo na história, uma vez que remontam às origens da democracia participativa, podendo-se identificar as primeiras manifestações destes organismos, já na época dos clãs visigodos⁴².

³⁹ BAVA, Silvio Caccia. Os conselhos como instrumento da sociedade civil. In:Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000. p.68.

⁴⁰ Para maiores detalhes, ver: MOREIRA, Maria Tarquinia Vieira. Instâncias Deliberativas dos Sistemas Descentralizados e Participativos das Políticas Públicas de Cunho Social: Contorno Jurídico dos Conselhos. Informativo Cepam: Conselhos Municipais. Ano 1, N. 1, maio 2000. p.66

⁴¹ op.cit.p.68.

⁴² Neste particular, remetemo-nos também a Teixeira que relata que a origem dos conselhos assentou-se em três vertentes distintas. Inicialmente, nos seus primórdios, eles resultaram de movimentos de insurreição, inspirando-se em pressupostos revolucionários, e se colocavam como *locus* alternativo de poder, tal qual denotam algumas experiências históricas, merecendo menção: a primeira fase da Revolução Francesa (1789), o conselho da Comuna de Paris (1817), ou ainda, manifestações relativas aos conselhos *Soviets*, de Petrogrado (1905).

Uma outra vertente referente à origem dos conselhos relaciona-se com os espaços de trabalho, nos quais eles se inseriram como organismos de poder, reivindicando direitos, e se organizando como assembléias operárias e sistemas de representação por meio de delegados de seção de fábrica. Por conta disso, buscavam expressar o poder efetivo do operariado, tanto como força política quanto econômica. Surgem, portanto, os “conselhos operários”, denominação que sofre ampliação, evoluindo para “conselhos de fábrica” e “conselhos populares”. (Um exemplo típico desse tipo de conselho eram os Conselhos dos Operários de Turim)

Há ainda uma terceira dimensão, associada aos conselhos que emergem nos países de capitalismo avançado como espécies de arranjos do tipo neo-corporativistas. Neste caso, eles têm por fim, assumir a articulação das demandas de trabalhadores, dos grupos de interesses, dos usuários, com vistas a redução de conflitos distributivos. Estes organismos se posicionam também como grupos de pressão, em embates que envolvem questões de consumo e utilização de bens coletivos. Mesmo com formatos diferentes, em diversos países, estes fóruns se constituem instrumentos de descentralização e de participação, e buscam a “concertação” de interesses em conflito com políticas econômicas, envolvendo governo, representantes de sindicatos e outras organizações. Infere-se, portanto, que o surgimento destas arenas ocorreu geralmente, em circunstâncias de crise institucional e revolucionária e/ou de crise do Estado, nas quais as mesmas podem exercer papéis variados, tais como, organismos de luta pelo poder e de organização econômica ou mecanismos de gestão, participando do processo decisório relativo a questões públicas, e assim, contribuindo para edificar novas relações de poder.

Para maiores detalhes, consultar: TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In:Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000. P.99-100

No Brasil, no entanto, de acordo esta estudiosa, para melhor entender os novos formatos conselhistas que emergiram a partir da Lei Maior de 1988, é preciso ter em mente as características do movimento reformista do Estado, ocorrido a partir da década de 1980, bem como, conhecer o funcionamento das Organizações Sociais, denominadas de OSs. Estas últimas foram criadas por lei, em maio de 1988, com a finalidade de estruturarem o aparelho estatal em todas as esferas. As organizações sociais apresentam um perfil diverso das Ongs da década de 80, ou seja, estão alinhadas a propostas de assistencialismo inovadoras que se robusteceram na década de 90, focalizam a prestação de serviços e encontram-se vinculadas a projetos resultantes de parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil. Incluem-se, portanto, em um novo modelo político distinto do anterior, o qual pressupõe que o Estado, doravante, será responsável prioritariamente pelo gerenciamento e controle das políticas públicas, e não mais pela execução das mesmas, as quais serão implementadas pelas OSs, através de um contrato de gestão celebrado entre o Terceiro Setor e Estado, ou mesmo, via o desdobramento de parte do próprio poder público. Logo, de acordo com essa orientação filosófica, parte das atividades estatais deixou de ser incumbência única do Estado⁴³.

Na atualidade, de acordo com Teixeira (2000), os conselhos brasileiros assumiram diferentes formas, a saber: Conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), Conselhos de Políticas Públicas setoriais, focados na elaboração, implantação e controle de políticas públicas, resultantes de leis federais que almejam materializar direitos de natureza universal (Saúde, Educação, Cultura), Conselhos Temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações do governo, mas com outros temas, ditos transversais, que permeiam os comportamentos e direitos dos indivíduos e da sociedade (Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro, etc).

Tonella (2004), ao traçar uma linha do tempo, a partir da década de 70, observa que nesta época ocorreu o ingresso de novos agentes no cenário nacional brasileiro, alguns dos quais passaram a interagir com os movimentos operário e estudantil, articulando ações de

⁴³ Para maiores detalhes, consultar: GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000. p.35-40.

Adicionalmente, lembramos que Teixeira menciona, em artigo no qual resgata a trajetória do nascimento destes colegiados no Brasil, que as primeiras experiências dessa natureza tinham caráter informal, se apoiavam em movimentos sociais, com formatos de “conselhos populares”. Cita como exemplo, o Movimento de Saúde da zona leste de São Paulo - cujos membros eram eleitos diretamente pela população -, que depois, passou a ser reconhecido pela Secretaria Estadual da Saúde, bem como, as “Comissões de Fábrica”, resultantes de estratégias de luta operária nas fábricas, que aparecem como uma opção à paralisia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais. Esses movimentos, que ocorreram nos anos 1970 e 1980, inspiraram e introduziram debates no interior da Constituinte, que redundaram em temáticas incorporadas pela Constituição, tais quais, os princípios de participação societal, os quais posteriormente, deram origem a numerosas leis que institucionalizaram os Conselhos de Políticas Públicas.

resistência à opressão e ao autoritarismo, os quais eram traços característicos daqueles tempos de ditadura militar. Assim sendo, os referidos atores começaram a se organizar em movimentos de mulheres, negros, índios, de associações de bairro, etc., denominados “novos movimentos sociais⁴⁴”. Todavia, segundo Tatagiba (2002) e Gohn (2000a), neste período inicial, uma parte significativa desses conselhos geralmente cumpria apenas função decorativa e/ou era inoperante (devido sobretudo, ao cerceamento associado a esta fase repressiva da política brasileira, o qual tinha desdobramentos no sentido de limitar as articulações nas arenas decisórias)⁴⁵.

De acordo com Gohn (2000a), os conselhos comunitários datam dos anos 60 e final dos anos 70, enquanto que os conselhos populares tornaram-se a novidade da década de 80. Acrescenta ainda que, dos anos 90 em diante, surgiram os conselhos gestores interinstitucionais, previstos pela Constituição de 1988, ou seja, inseridos na esfera pública por força de lei, ressaltando que a seqüência acima descrita deixa clara a dimensão da mudança ocorrida, ao longo do tempo, no perfil desses movimentos.

Quanto aos conselhos comunitários, para Tatagiba (2002), eles foram concebidos para atuarem em conjunto com a administração municipal, e aqueles colegiados criados em São Paulo, no governo de Reynaldo de Barros (1979), por exemplo, tinham principalmente, a finalidade de servir de canais de comunicação entre a sociedade e o Estado, garantir legitimidade ao governo local, além de transformar a ação tecnocrata do município em ação

⁴⁴ Segundo Sader, os anos de 1970, período em que vigorava a ditadura militar brasileira, caracterizaram-se por uma multiplicidade de movimentos sociais (populares e sindicais) tão diversos, como a oposição metalúrgica de São Paulo, os clubes de mãe e o movimento de saúde da zona leste de São Paulo, dentre outros. Esses movimentos eram impulsionados por suas experiências de confronto poder, em repúdio às formas políticas instituídas, e contribuíram para politizar o cotidiano.

A emergência desses sujeitos políticos coletivos anunciou o surgimento de um novo tipo de representação das condições de classe, de uma nova forma de expressão dos trabalhadores, e tinha como pano de fundo: os processos de industrialização e de urbanização, sem contar a o cenário da mencionada repressão militar. Além disso, eles se sobressaíam pelas pressões que exerciam no sentido de cobrar a democratização do Estado brasileiro, de reivindicar maior participação nas decisões políticas, bem como, de insistir no direito à livre associação, confrontando as autoridades de modo não-clientelista, mas politizado. SADER, Eder. (1988).

Quando novos personagens entram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

⁴⁵ Tatagiba, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P.47-103.

De acordo com Santos, foi nos anos 70 que começaram a surgir algumas formas distintas de sociedade organizada, principalmente nas periferias das cidades médias e grandes, tais como as Sociedades Amigos de Bairro, Associações de Moradores, Pastorais da Igreja Católica, dentre outros. Essas entidades foram se articulando paulatinamente, primeiro no âmbito estadual e municipal e, depois, em nível nacional. Entretanto, a potencialização da sociedade organizada tem como marco a década de 80, quando ela (sociedade organizada) começou a participar, progressivamente, não apenas dos assuntos associados às políticas públicas, mas da gestão dos negócios públicos, em especial após o fim do período ditatorial. Vale, contudo ressaltar, de acordo com Santos, que no Brasil, a sociedade organizada não chega a representar mais de 15% do total da população do país, sendo o restante, i.e., 85%, o montante de cidadãos que compõe aquilo que ele denomina de “sociedade desorganizada”.

Para maiores detalhes, ler: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. PÓLIS. Apostila xerocada XXX. Nelson Rodrigues dos Santos. P.20

participada. Não obstante a existência de tais objetivos, estes espaços eram utilizados, via de regra, como um recurso para cooptar lideranças e manipular demandas populares, visando, no caso destas últimas, despolitizar seus conteúdos.

Com relação aos conselhos populares, e analisando o universo da cidade de São Paulo, Tatagiba (2004) e Gohn (2000a) acrescentam que os mesmos tencionavam constituir-se em uma oposição a este processo de instrumentalização da participação, tendo como meta a defesa da autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado.

Como podemos depreender, apesar das especificidades de cada uma das tipologias acima descritas (comunitário e populares), ambas arenas, em tese, eram fóruns de natureza não governamental, compostos por representantes da sociedade civil, cujo poder estava circunscrito à sua capacidade de mobilização e de pressão. Ademais, convém lembrar que estes organismos, nesta época, não possuíam assento institucional junto ao poder público. Logo, e procedendo a uma análise mais minuciosa do perfil dos referidos colegiados, percebe-se que a maioria deles (mormente os de natureza comunitária) não tinha autonomia, estando, na prática, atrelada aos interesses de alguns governos, sofrendo os reflexos das discontinuidades advindas da alternância de poder, ou até mesmo, pressões impostas pelo regime militar.

Há também uma outra modalidade de conselho, isto é, o conselho de “notáveis”, os quais existem em algumas áreas do governo (exemplo: educação, saúde, dentre outros), incidindo na gestão pública de forma indireta. São uma forma de assessoria especializada, reunindo membros de “notório saber”, indicados pelo chefe do Executivo. Esses órgãos desempenham um papel meramente ritualístico, o que significa dizer que não exercem efetivamente controle social sobre as políticas públicas, e tampouco têm poder deliberativo (Gohn, 2000a; Tatagiba, 2004; Raichelis, 2000).

Quanto aos Conselhos gestores, surgidos majoritariamente na década de 90, Tatagiba (2002) sustenta que eles se tornaram uma das principais bandeiras dos setores progressistas. (tatagiba, 2004). Incluídos nesta categoria, segundo Tonella (2004), podemos citar os Conselhos de Políticas Públicas e os Conselhos temáticos. Os primeiros - Conselhos de Políticas Públicas - estão previstos em legislação nacional, têm caráter obrigatório, e fazem parte do processo de implementação de políticas a partir do nível federal. Conseqüentemente, a instauração destas instâncias, em diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) constituiu-se numa exigência da nova carta constitucional. Dito de outra forma, a criação desses colegiados, em determinadas circunstâncias, passou a ser condição *sine qua*

non para a transferência de recursos públicos, e somente mediante a sua implementação é possível fazer os repasses de verbas dos níveis federais para os municipais.

Em relação aos conselhos temáticos, eles possuem como traço característico a ausência de uma vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional. Desta forma, não têm previsão legal obrigatória, no âmbito federal, sendo sua existência de caráter mais recente, vinculada quase que exclusivamente a municípios. Por conseguinte, são facultativos, e a sua constituição é decorrente, em regra, de uma norma estadual e/ou municipal, ou seja, sua materialização é resultado de uma iniciativa de governos subnacionais, revelando temas/assuntos considerados relevantes por estas esferas. Como exemplos, incluem-se neste rol, os conselhos relacionados com as áreas de Turismo, Defesa do Consumidor, Transporte, Meio Ambiente, etc. (Tonella, 2004; Lavallo, Houtzager, Acharya, 2004; Tatagiba, 2002).

Geralmente, no Brasil, estes dois tipos de experiências conselhistas ganharam maior notoriedade nas “administrações populares”, que se inspiram em uma filosofia participativa. Neste particular, Tatagiba (2002) argumenta que o surgimento destas instâncias esteve, com frequência, associado às prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o qual tem sido um agente particularmente importante na promoção e consolidação desses espaços. Vale acrescentar ainda que ambas as modalidades de colegiado acima mencionadas sustentam-se no princípio geral de cidadania.

Dentre os desafios relacionados ao surgimento destas arenas, inseria-se, por um lado, a aspiração de que elas contribuíssem para aproximar a sociedade, do Estado. No entanto, alertava-se, em contrapartida, para a necessidade de se proteger a referida sociedade, de modo que a mesma não fosse “contagiada” pela lógica estatal. Por outro lado, simultaneamente, questionava-se em que medida o Estado poderia estabelecer uma interlocução com os grupos sociais, preservando a governabilidade, em face da eventual intensificação das demandas, geradas a partir da abertura destes canais. (TATAGIBA, 2004)

Em paralelo à emergência destas arenas participativas em diversas municipalidades e estados membros, bem como, no âmbito federal, promulgaram-se várias leis orgânicas que passaram a dispor e regulamentar o acesso da sociedade a tais estruturas colegiadas⁴⁶. *Grosso modo*, estas normas estabeleceram que esses *loci* deveriam: a) funcionar como instrumentos mediadores

⁴⁶ Convém ainda salientar que apesar da disseminação de uma multiplicidade de colegiados, existem alguns setores nos quais a presença destes órgãos é maior, desde a esfera municipal até a esfera nacional. Estes setores se destacam por uma longa inserção na luta pela construção da democracia brasileira, a qual foi impulsionada por lideranças reivindicativas. Ademais, cabe registrar que grande parte destes colegiados concentra-se nos campos, da Saúde, da Criança e Adolescente e da Assistência Social. Para maiores detalhes, consultar: Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000. (ver Apresentação, p.7-9.)

na relação Sociedade/Estado; b) contar com composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. (GOHN, 2000a).

Assim sendo, no âmbito municipal, nos anos de 1990, os conselhos gestores se constituíram numa das novidades de mecanismo de democracia participativa, tornando-se conseqüentemente, um elemento novo no cenário político local. Surgiram com o objetivo de facilitar a articulação entre os vários atores da sociedade civil recém incorporados às arenas decisórias, e os representantes do governo.

A título de ilustração, de acordo com Tatagiba (2002), no plano nacional, o debate em torno destes mecanismos participatórios tinha encontrado terreno profícuo já no decorrer da Assembléia Nacional Constituinte, durante a qual muito se argumentou sobre a função chave deste colegiados, no processo de reestruturação das políticas públicas, sendo que ao final, os mesmos foram incorporados como parte da estrutura administrativa do Estado e reconhecidos como canais autônomos de expressão e de decisão. Logo, em meio a diversas modalidades de mecanismos de participação social, estabeleceram-se os Conselhos gestores de Políticas Públicas (nos níveis, municipal, estadual e federal) que são, no dizer de Tatagiba (2004), espaços privilegiados de participação social, com força legal para atuar no campo das políticas públicas, desde a definição de suas prioridades, conteúdos, recursos orçamentários, até a avaliação de seus resultados e delimitação de quais segmentos serão atendidos prioritariamente.

Na visão de Tonella (2004), naquele contexto que antecedeu a promulgação da atual Lei Maior, via a criação desses fóruns, pretendia-se expandir o domínio público sobre determinadas questões, através: da promoção da desprivatização dos espaços e recursos públicos, do incremento da publicidade conferida a certas temáticas e do aumento da transparência das ações governamentais.

No que concerne às ações, aos discursos e aos critérios que inspiram e orientam a condução destes colegiados, estes devem ser, segundo Raichelis (2005), objeto de amplos debates e publicidade, com o fim de que toda coletividade venha a conhecê-los, ao invés de apenas aqueles diretamente envolvidos com estas instâncias. Realmente, uma das pré-condições para a consolidação destas arenas como espaços públicos e democráticos está associada à visibilidade que as mesmas devem conferir a certos temas e questões estatais, e assim, a partir desta postura, acredita-se que estes organismos possam contribuir para a construção de uma visão mais abrangente e de uma atuação menos pontual.

Gomes (2000) também entende, a partir de estudos que conduziu sobre o funcionamento dos Conselhos na área da Assistência Social, que estes órgãos são instrumentos que garantem o

princípio da participação societal inscrito na Carta Magna de 1988, funcionando também como um campo de publicização da gestão das políticas públicas (conforme comentado anteriormente), sendo este, talvez, um dos seus maiores desafios.

Desta maneira, com base no conteúdo acima exposto, almejava-se que grupos sociais distintos e heterogêneos, muitos dos quais tinham sido mantidos tradicionalmente afastados das instâncias decisórias, passassem a ingressar nestes espaços. Na sequência, aspirava-se promover um processo de partilha de poder que estimulasse não somente a reconstrução da função pública do Estado, mas também, a edificação de uma sociedade mais democrática, revelando igualmente, as possibilidades de politização de novas questões. Dito de outra forma, esperava-se que a combinação das forças resultantes desses ajustes: a) contribuísse para o aprofundamento da democratização, sobretudo na esfera local de governo; b) colaborasse para a instauração de um modelo de governança mais participativo; c) fomentasse o processo de transformação da cultura política brasileira, caracterizada desde suas origens pelo seu viés autoritário, embutido nas práticas cotidianas, nos códigos de condutas informais, os quais confirmavam a forte hierarquização das relações sociais.(TONELLA, 2004)

Em que pese a promulgação da Carta Magna de 1988, esta representou, como vimos, um avanço em termos de consolidar as bases para construção de uma sociedade mais igualitária, via a incorporação de uma variedade de novas demandas sociais, alçando-as ao patamar de direitos, por meio de um arcabouço jurídico distinto do existente até aquele momento. Conseqüentemente, ganharam forma, a partir desta nova orientação constitucional, dentre as inovações institucionais observadas, além do Orçamento Participativo, os mencionados conselhos gestores de políticas públicas, estes últimos concebidos como mecanismos de participação direta da sociedade civil, com o poder de influenciar as políticas públicas. Na visão de Tonella (2004), os referidos organismos refletiam a busca pela democratização e racionalização do Estado brasileiro, permitindo, conforme mencionam outros autores aqui citados, que vários grupos comprometidos com os interesses populares, tivessem acesso a estes espaços e passassem a deliberar sobre importantes questões públicas⁴⁷.

Sampaio (2006) argumenta em seu trabalho que os Conselhos de políticas públicas estão presentes em quase todos os municípios brasileiros - com uma disseminação maior do que os Orçamentos Participativos -, sendo grandes as expectativas em torno deles, especialmente no que tange à democratização do Estado e à maneira como são formuladas as ações governamentais. De fato, para se ter uma idéia da presença desses fóruns no Brasil, do ponto

⁴⁷ Celene Tonella. "Ampliação da participação democrática: Conselhos gestores de políticas públicas em Maringá) p.139. Revista Paranaense de desenvolvimento, Curitiba.

de vista quantitativo, o referido autor acrescenta, com base em consulta à *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública. 2001*, que naquele ano, existiam no Brasil, 28.216 Conselhos Municipais, ou seja, uma média de 5,1 Conselhos por município⁴⁸. Neste particular, vale destacar, contudo, a significativa assimetria na inserção dos conselhos nos municípios, por área de atuação, evidenciada, por exemplo, pela presença quase que maciça dos conselhos de Saúde nos municípios (visto que estão presentes em 98% do total destas localidades), enquanto que os de Transportes encontram-se em apenas 5% desse universo.

De acordo com Cruz (2000a; 2000b) a razão principal para a ocorrência desta desigualdade é o estímulo concedido, por parte dos governos federal e estadual, aos municípios, para que os mesmos implementem em suas localidades, algumas modalidades dos referidos conselhos. Só para ilustrar, no caso da Saúde, o governo federal impõe que os municípios demonstrem o funcionamento de conselhos vinculados a este setor, para que então se faça o repasse de verbas da União, referente a esta área, para as localidades. Dadas essas circunstâncias, acredita-se que tais procedimentos contribuem para a disseminação destes colegiados, em especial no que tange às áreas em que existe obrigatoriedade da sua existência para o recebimento dos recursos federais.

Assim, por conta da difusão em ritmo acelerado destes colegiados, emergiram demandas para que se averigüe em que dimensão a sua [dos colegiados] criação vem acontecendo com o intuito, apenas ou mormente, de atender as exigências legais que, se cumpridas, franqueiam o recebimento dos fundos do governo federal às municipalidades.

Ainda com relação ao condicionamento da transferência de recursos financeiros do âmbito federal para os níveis subnacionais de governo, Côrtes (2005) relata igualmente que têm ocorrido processos de descentralização em vários setores da administração pública (saúde, educação, assistência social, dentre outros), com vistas a criar fóruns de participação nas diversas esferas da administração pública. Assim, para o município se habilitar a receber os referidos fundos oriundos da esfera federal, demanda-se que sejam criados conselhos, os quais devem ser organizados com base em determinações legais obrigatórias. Ademais, o próprio fórum participatório pode também decidir acrescentar algumas orientações.

⁴⁸ Para maiores detalhes, consultar: SAMPAIO, Sergio B.de Arruda. *O olhar governamental sobre os conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período 2001 a 2004* / São Paulo. 2006. 179p. Dissertação (Mestrado) Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Adicionalmente, consultar a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública. 2001*. Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações básicas municipais. 2001

Quanto às atribuições, a maioria dos conselhos gestores, na esfera municipal, tem competências associadas ao acompanhamento da implementação de políticas e ao monitoramento das questões relativas ao planejamento e à fiscalização da aplicação dos recursos financeiros, valendo lembrar, que muitas destas competências e destas verbas foram deslocados do governo federal ou estadual.

Para Gohn (2000b), esses novos arranjos institucionais seguem um embasamento legal, constituindo-se em organismos públicos e institucionalizados de participação política, sendo responsáveis também pela introdução de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade. Portanto, configuram-se, pelo menos em tese, em instâncias onde se discute a respeito de um conjunto significativo de ações governamentais, possibilitando também, o acesso de diversos grupos à esfera da produção das políticas. Segundo esta autora, estes colegiados são “fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país [...], estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”⁴⁹ Desta maneira, são entidades inseridas na esfera pública não-estatal, integrando, por força de lei, órgãos públicos, vinculados ao poder executivo. São constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, e teoricamente, possuem um potencial relevante para promover transformação, pois influenciam os rumos das políticas públicas e seus respectivos processos decisórios.

Na visão de Tonella (2003), os conselhos gestores são estruturas ainda em formação, que exercem um papel relevante, sobretudo na fiscalização dos destinos de verbas públicas. Acrescenta ainda que sua especificidade está fundada em alguns traços, os quais mencionamos a seguir: a) independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições; b) competência para conceber uma política pública, além de coordenar e fiscalizar a execução das ações referentes a ela; c) competência para gestão de fundos públicos destinados para uma política setorial; d) observância de composição paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade.

No que tange à participação da sociedade civil nos conselhos, gostaríamos de fazer algumas considerações, inspiradas nos estudos desenvolvidos por Houtzager, Lavalle e Achary (2004) que entendem ser mais adequado referir-se a uma participação das “organizações civis” nestes fóruns do que a uma participação cidadã ou de indivíduos comuns. Com efeito, esta

⁴⁹ Para maiores detalhes, consultar: GOHN, M.G.M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: Ana Clara Torres Ribeiro-Emílio Tadei. (Org.). Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO. 2000b. P.178.

abordagem baseia-se numa perspectiva que se apóia na crença de que a capacidade de participar tem suas raízes na história da construção dos atores e de suas relações (com Estado ou com o conjunto de organizações civis), sendo influenciada também pelo contexto das instituições políticas, no qual se articulam estas relações. Assim sendo, para esses estudiosos, alguns fatores explicam o aumento da propensão de participar de certas entidades civis, tal como, sua maior capacidade de articulação, e ambas características – propensão a participar e capacidade de articulação –, por sua vez, permitem a estas instituições melhor aproveitar as oportunidades para inserção nessas arenas. Segundo essa percepção, aqueles atores da sociedade mais inseridos institucionalmente, os quais mantêm fortes relações com entes políticos, tais como, partidos políticos, movimentos operários ou atores estatais, dentre outros, geralmente detêm maior potencial para influenciar na produção de políticas públicas.

Com respeito aos vínculos entre, de um lado, os conselheiros e, de outro, os variados atores políticos acima mencionados, Sampaio (2006) observa que é preciso refletir sobre a natureza de tais relacionamentos e; se possível, monitorá-los, com vistas a conferir os limites de isenção e de autonomia da articulação desses representantes no interior dos Conselhos e, mais especificamente, na esfera dos processos de negociação política que ocorrem nestas instâncias. De fato, também entendemos, em consonância com o referido estudioso, que certas interações podem vir a permitir que critérios personalísticos e clientelistas interfiram no desfecho de determinadas decisões, fazendo-se necessário, portanto, uma supervisão dos mencionados vínculos.

Raichelis (2005) acrescenta ainda que, ao avaliar algumas das mais recentes experiências conselhistas que ocorreram a partir da década de 80, há que se considerar seu grande mérito como veículos democratizadores do Estado e das políticas públicas, destacando-se também que as mesmas se iniciaram em um contexto, cuja tendência, em termos internacionais, inclinava-se a favor da exacerbação de valores associados a ideologias liberais. Para explicitar, vale lembrar que o movimento de ampliação cidadina no Brasil evoluiu em meio a uma forte condenação, no âmbito do neoliberalismo, ao discurso da universalização dos direitos sociais, muitos dos quais tinham sido incorporados na nossa Carta Magna de 1988.

Segundo Cruz (2005), a alteração da configuração das arenas decisórias, no Brasil, decorrente do advento da descentralização não eliminou, contudo, algumas ambigüidades observadas no macro-ambiente (e reproduzidas no exercício de alguns conselhos), e estas incongruências, por seu turno, devem inspirar cuidados e questionamentos referentes à possibilidade de participação **efetiva** da sociedade civil no processo político. Desta forma, a referida autora registra que as tensões existentes entre democracia participativa e representativa se

manifestam diante da constituição e institucionalização dos conselhos gestores (federais, estaduais ou municipais), ou seja, perpassam as deliberações concebidas nestes espaços, expressando o dilema sobre as dificuldades de interação entre os representantes do povo, de um lado, e a sociedade, organizada em espaços democráticos e institucionalizados, de outro lado.

Tatagiba (2004) também reconhece que a dinâmica atual dos conselhos municipais é uma espécie de espelho através do qual se evidenciam as dimensões contraditórias que compõem as recentes experiências democráticas brasileiras. Na verdade, a partir de seu relato, bem como de outros estudiosos aqui citados, fica patente, no nosso entendimento, que a concretização dos ideais que inspiram estas instâncias de participação social depende não apenas da disposição dos governos, mas também da capacidade da sociedade se organizar e veicular suas expectativas, de modo que as mesmas se materializem. Em outras palavras, um dos grandes desafios parece ser o de tornar esses espaços canais de expressão e decisão autônomos, evitando que os mesmos venham a se transformar em organismos inoperantes, espécies de “espaços virtuais”, mais assemelhados a meros instrumentos de manipulação das demandas sociais e de cooptação de lideranças.

Gonh (2000) também reflete sobre temáticas semelhantes, e diante da constatação do forte crescimento quantitativo dos conselhos, indaga: Em que proporção esses fóruns têm o condão de facilitar realmente, a efetivação de parcerias entre o governo e as sociedades locais, promovendo uma maior descentralização do poder, ou são, ao contrário, uma “extensão do poder executivo”, constituindo-se, portanto, em organismos com caráter puramente formal, que não contribuem para o estabelecimento de parcerias, nem para a transformação da estrutura de poder local? Por fim, alerta para a necessidade de preservar estes colegiados das eventuais influências de mecanismos assistencialistas e hierarquizados.

Segundo Perissinoto (2002), na esfera municipal, os conselhos gestores emergiram como novas arenas, de caráter participativo e democrático, nos quais não basta apenas constatar o acesso dos agentes sociais ao processo decisório, sendo importante também, que os mesmos participem na definição dos temas que irão compor a pauta de discussão, a qual se constituirá ao final, no foco principal dos interesses referentes a uma determinada área de políticas públicas. No dizer deste autor: “Os conselhos serão mais participativos e mais democráticos quanto mais o interesse público for definido a partir de um amplo e intenso debate”⁵⁰.

⁵⁰ Para maiores detalhes, consultar: PERISSINOTO, R.M (2002). Democracia e Participação: o caso do Conselho municipal de Assistência social de Curitiba. In: R. M. Perissinoto,; M. Fuks (orgs). Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro, Relume Dumará, P.210.

Côrtes (2005) também expressa preocupação similar àquela de Perissinoto (2002), e chama a atenção para o fato de que a instituição de canais participatórios não é garantia de que existe um envolvimento daqueles que ele denomina de participantes preferenciais - representantes de movimentos sociais, populares, sindicais e de grupos de interesses de usuários - nas decisões políticas, visto que eles podem: a) ter sua inserção manipulada ou a mesma ser reduzida a simples consultas; b) optar por não participar; c) ter uma participação que equivalha a uma permissão para mero acesso a informações. Nestes casos, há que se atentar adicionalmente para a importância do arcabouço institucional (ainda que se identifiquem outros fatores que influenciam os processos participatórios, tais como a organização da sociedade civil, ação política do gestor público municipal, dentre outros etc.), que é uma das referências a partir da qual se constroem as regras básicas de funcionamento de tais espaços públicos de participação. Na visão da referida estudiosa, conhecer a estrutura institucional na qual está inserido determinado conselho ajuda a entender algumas características das organizações políticas e sociais existentes, bem como, os possíveis formatos e cursos que processos sociais e políticos podem assumir, permitindo-se, a partir daí, que se estabeleça uma conexão da trajetória dos conselhos com este universo.

Gohn (2000b) relata que os conselhos gestores estão vinculados geralmente, ao Poder Executivo do Município, como órgãos auxiliares de gestão. Sob a ótica legal, são na sua grande maioria, reconhecidos como atores deliberativos e paritários, e considerados partícipes do processo de gestão descentralizada e participativa. Todavia, a autora ressalta que esta não é uma questão pacífica, ou seja, existem duas correntes que discorrem sobre os papéis que os conselhos podem assumir. Uma corrente tem reafirmado seu (dos conselhos) caráter apenas consultivo e sua natureza de aconselhamento, o que significa reconhecer que estas instâncias não devem exercer controle nem fiscalização das políticas públicas. Neste caso, há sempre, de acordo com Gohn, o risco de estes colegiados tornarem-se alvos de manipulação, e virem a ser utilizados como instrumentos a serviço do prefeito e de elites.

A outra abordagem defende que estes colegiados atuem como entidades fiscalizadoras do Executivo, fundamentadas em um modelo de gestão descentralizada. Esta segunda perspectiva, implica na existência de um governo orientado para as questões de participação e cidadania, que reconhece que conflitos fazem parte do jogo democrático.

Na opinião de Gohn (2000 a), é fundamental aprofundar o debate a respeito da (recomendável) natureza deliberativa de tais órgãos – dado que esta é a grande diferença de muitos deles em relação aos conselhos vigentes em épocas anteriores -, visando assim, reafirmar a vinculação deste atributo a estes colegiados. Portanto, a partir do reconhecimento

de que “opinião apenas não basta” ou seja, não assegura a participação efetiva no processo decisório, nem garante o cumprimento das deliberações, seus argumentos repousam na indispensável e estreita vinculação que deve existir entre esses colegiados e a aprovação das políticas públicas. Conseqüentemente, na sua visão, reforça-se a relevância destas arenas, no que concerne ao processo de controle sobre as referidas políticas públicas. Neste particular, acrescenta que o caráter deliberativo destes fóruns é o traço que geralmente mais aflige os governos, ao invés da sua existência propriamente, uma vez que, em virtude desta característica, muitas temáticas devem ser obrigatoriamente submetidas à aprovação destes colegiados. De fato, ao mesmo tempo em que os novos procedimentos instalados por estes *loci* resultam na configuração de um processo decisório mais transparente e aberto à discussão, implicam em contrapartida, num aumento da sua morosidade (justamente em razão dos embates entre posições conflitantes) sem contar, a nosso ver, que esta reorganização do fluxo da decisão alcança estimular também à emergência de pressões e debates direcionados à questão da desconcentração de poder⁵¹.

Todavia, apesar das calorosas discussões que envolvem a temática conselheira - algumas delas reproduzidas por nós neste trabalho - é preciso admitir que em muitas localidades sem tradição organizativa-associativa, os aludidos espaços participativos não passam de uma realidade jurídico-formal, ficando evidente, nesses casos, segundo Raichelis (2005), seus limites de interferência na condução das ações governamentais, ou seja, “..suas dificuldades para realizarem efetivamente o controle social[...] e introduzirem lógicas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas” (Raichelis, ABONG, 2005, P.1 - Raichelis, polis)⁵²).

Desta forma, o que se observa, a partir dos diversos relatos dos autores citados até o momento, é que, idealmente, os conselhos devem ter natureza deliberativa. Não obstante, convém atentarmos para o fato de que, mesmo em casos em que estes órgãos são deliberativos, percebemos, com base nos depoimentos dos aludidos estudiosos, que permanecem dúvidas quanto às reais condições para que os mesmos exerçam efetivamente suas competências e, assim, interferiram, na prática, nos rumos das políticas públicas.

Outrossim, Gohn salienta que, apesar do caráter deliberativo destes organismos estar assegurado em norma legal, não há garantia da implementação de suas decisões, pois

⁵¹ Para maiores detalhes consultar: GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000 a.

⁵² Para maiores detalhes, consultar: RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Cadernos ABONG, v. 1, p. 51.

inexistem estruturas jurídicas que afiancem o cumprimento das mesmas, por parte do Executivo, especialmente se estas decisões não estão alinhadas ou contrariam aos interesses dominantes. Diante disso, ela entende que é preciso desenvolver condições e articulações para assegurar a eficácia e efetividade desses organismos, sugerindo algumas ações, dentre elas, o aumento efetivo de recursos públicos nos seus orçamentos, ao invés de complementações e ajustes eventuais e pontuais.

Por conseguinte, e em consonância com as opiniões acima reproduzidas, é visível que a simples existência de uma estrutura conselhistas não assegura a prevalência do caráter democrático do processo decisório. De fato, é preciso identificar, *a priori*, se os grupos menos favorecidos encontram-se presentes nestes colegiados, averiguando-se também se os mesmos conseguem vocalizar suas demandas e incluí-las nas pautas das agendas destes organismos. Na seqüência, e após atentar para a integridade do processo decisório, deve-se verificar a efetividade das deliberações produzidas por estes *loci*, uma vez que entendemos que a fragilidade desses organismos se revela principalmente no âmbito da sua capacidade de cobrar as implementações decorrentes do já referido processo decisório. Em suma, parece-nos, com base nos vários estudiosos aqui elencandos, que um dos grandes desafios para a consolidação destas instâncias refere-se às dificuldades e aos constrangimentos que elas enfrentam para materializar suas deliberações.

Examinando-se a pesquisa de Sampaio (2006) e suas reflexões a respeito das orientações legais que dispõem sobre o funcionamento e atribuições dos Conselhos, subscrevemos suas considerações, quando o mesmo afirma: “ainda que o caráter deliberativo dos conselhos seja compreendido por muitos como um poder de decisão destes órgãos sobre políticas públicas, a legislação pertinente parece não ser tão contundente a esse respeito”⁵³. Neste sentido, também se observa, conforme sugestão de Tatagiba *apud* Sampaio (2006), a freqüente ocorrência de imprecisões no âmbito das normas legais que discorrem sobre as funções atinentes aos Conselhos e aos organismos administrativos e burocráticos. Assim, em decorrência dessas ambigüidades relacionadas à definição, à execução e/ou ao acompanhamento das políticas públicas, emergem dúvidas quanto ao fato de o Estado dever ou não acatar as decisões dos Conselhos, e em que medida é obrigado a fazê-lo.

A partir do exposto, pode-se concluir com facilidade que existe um certo consenso na literatura que trata das experiências conselhistas, com referência a pouca contribuição destas arenas no campo da produção de políticas públicas. (Tatagiba, 2002; Raichelis, 2000).

⁵³ Op. Cit. P.44.

Na verdade, segundo Tatagiba (2002) esses colegiados têm se destacado pela limitada capacidade propositiva, apresentando, contudo, atuação um tanto mais expressiva quando se trata de controlar as ações governamentais, o que confirma sua maior inclinação para exercer um papel de natureza mais reativa.

Além de observar a respeito da reduzida capacidade propositiva destes colegiados -, que certamente tem desdobramentos negativos na *performance* dos mesmos -, a mencionada autora relaciona outras dificuldades vividas por esses órgãos, que também comprometem o seu desempenho, tais como: a baixa representatividade dos conselheiros não-governamentais, a fragilidade dos vínculos entre estes e as suas bases, falta de qualificação dos conselheiros (governamentais e não-governamentais) para exercerem suas funções nos fóruns para os quais são designados, dentre outras.

Quanto ao item representatividade dos conselheiros não-governamentais, a análise de Tatagiba (2004) é consonante com a Laval, Houtzager e Acharya (2004), uma vez que aquela autora apresenta argumento similar a estes, os quais entendem que a representação societal nos conselhos está, em geral, circunscrita à participação das organizações civis. Neste sentido, Tatagiba (2004) aduz que a participação das organizações civis nestes colegiados apresenta a tendência de ser maior dentre as organizações que detêm melhor capacidade de organização, e que reúnem entre seus membros, indivíduos com renda mais elevada e melhor nível de escolaridade, e este dado sugere uma inclinação para a elitização da participação neste espaço. Em relação à temática da ausência dos segmentos populares nestes fóruns, Raichelis (2005) acrescenta, inspirada em estudos e avaliações da experiência de vários conselhos, que há uma unanimidade em relação à frágil presença de grupos menos favorecidos nestes espaços, por intermédio das suas organizações e representações coletivas.

A bem da verdade, há que se ampliar essa discussão a respeito da baixa representatividade dos agentes não governamentais, nos conselhos, relacionando-a também ao universo dos conselheiros governamentais. Com esta perspectiva, tanto Raichelis (2000b) como Tatagiba (2002) observam que muitos dos representantes de instituições do governo possuem reduzida autonomia para a tomada de decisão, apresentam pouco assiduidade no comparecimento das reuniões, podendo se notar ainda, a alta rotatividade desses conselheiros. Realmente, é inegável que esse conjunto de características acaba se constituindo num forte indicador do duvidoso comprometimento do Executivo com estas instâncias.

Quanto ao absenteísmo dos representantes governamentais às sessões dessas arenas *participativas*, Endres (1999), avalia que este comportamento pode ocasionar a descontinuidade das ações e das informações dentro dos órgãos do governo, aos quais estão

vinculados os mencionados conselheiros. Ademais, a exemplo dos conselheiros não-governamentais, há casos de representantes do governo defenderem, nos Conselhos, suas opiniões particulares, ao invés de sustentarem as propostas e posicionamentos oficiais das agências governamentais as quais representam. (RAICHELIS, 2000b; TATAGIBA (2002)

Em decorrência disso, é possível que muitas vezes, as orientações do governo não cheguem a ser conhecidas por estas esferas participativas, e tampouco as deliberações dos Conselhos sejam divulgadas, no interior das respectivas agências, pelos representantes dos organismos governamentais, que têm assento nestes fóruns.

O cenário descrito no parágrafo anterior contribui para confirmar a importância dos questionamentos a respeito da efetiva relevância que estas arenas de decisão assumem no interior do aparelho estatal. Noutro dizer, o contexto acima exposto estimula a emergência de dúvidas quanto ao reconhecimento por parte Estado, da legitimidade dos referidos colegiados para influenciar a produção de políticas públicas. (TATAGIBA, 2002)

Em relação a esta temática, ou seja, a falta de importância dos conselhos para uma boa parte dos representantes governamentais, cabe aqui uma pequena digressão para apresentar, ao final, o argumento de Raichelis (2005). Desta maneira, ao abordar, *a priori*, a percepção que os referidos atores governamentais comumente têm desses fóruns, a autora identifica que as aludidas instâncias são encaradas, com frequência, como espaços da sociedade civil, nos quais o governo se destaca ou por não estar presente, ou por possuir representantes que não são investidos de representatividade. Por conseguinte, em face desta postura estatal, estes fóruns correm o risco de, em certas circunstâncias, não serem identificados/percebidos, pelos próprios agentes governamentais, como espaços públicos, o que sugere a dificuldade dos órgãos governamentais de partilhar o poder, no campo das políticas públicas, com outros atores.

Há ainda um aspecto peculiar relacionado ao funcionamento das reuniões destes colegiados, o qual indica a provável hegemonia do governo em relação ao controle da agenda desses conselhos. Essa conclusão advém do fato de que nos vários regimentos analisados por Tatagiba (2002), o presidente do conselho é, na maioria dos casos, o Secretário da área, assim como é ele também aquele quem define a pauta a ser discutida nestes encontros.

Com base em parecer emitido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima), e no que concerne à escolha do presidente do conselho, recomenda-se que ele seja eleito entre os membros do conselho. Todavia, nada impede que a escolha da presidência recaia no Secretário da pasta da área a qual o conselho se refere. Quanto às respectivas responsabilidades e atribuições da

presidência destes organismos, as mesmas devem estar especificadas na sua lei de criação ou no seu regimento interno⁵⁴.

Realmente, os temas relativos à representatividade, bem como, à paridade nos conselhos envolvem várias dimensões e inspiram reflexões e debates que são abordados também em outros estudos de Raichelis (2005), e de Gohn (2000a; 2000b).

A esse respeito, Raichelis (2000) aduz que a composição plural e heterogênea - com representação da sociedade civil e do governo, em diferentes formatos - deve ser um dos traços marcantes dos conselhos. Na sua ótica, são estas características, que os distinguem enquanto fóruns de negociação entre grupos e interesses (muitas vezes conflitantes), e igualmente, como campo de disputas políticas, conceituais e processuais. Em outras palavras, é justamente a reunião de interlocutores oriundos de um amplo espectro de segmentos sociais, econômicos, culturais, etc. que assegura que os conselhos se consolidem como instâncias abertas, com capilaridade social, e assim, possam contribuir indubitavelmente, para a disseminação e sedimentação de uma nova cultura política.

Santos (2000) também destaca a importância do caráter heterogêneo da composição dos conselhos, visto que esse traço particular impõe aos representantes a necessidade de enfrentamento de incompatibilidades e rivalidades - naturais em uma sociedade, com as características da sociedade brasileira -, estimulando estes atores a interagir e a transigir em nome do alcance de posições convergentes. Acrescenta ainda que acredita que é essa busca em prol da construção de estratégias comuns, a partir de uma condição de heterogeneidade, que permite que esses espaços se transformem em coletivos, efetivamente.

Ao discorrer sobre temática correlata Cruz (2000a, 2000b) pondera que a identificação das instituições que devem compor estes órgãos, bem como, em que proporção, é um dos principais desafios dessas instâncias, adicionando que sobre estas questões repousam, em grande parte, as possibilidades de eficácia das ações destes organismos.

Da discussão acima se depreende que estes fóruns, por serem instrumentos políticos de participação, encerram acirradas disputas de poder em seu interior, decorrentes dos inúmeros interesses conflitantes de seus componentes. Todavia, em contrapartida, há que se reconhecer igualmente, sua dimensão virtuosa, na medida em que funcionam como espaços que possibilitam a promoção da interlocução e da negociação, além da incorporação de uma variedade de atores, e assim, ao final, podem contribuir para tornar o processo decisório mais inclusivo.

⁵⁴ Para maiores detalhes consultar: Informativo Cepam: Conselhos Municipais. Ano 1, N. 1, maio 2000.p. 56.

A esse respeito, isto é, no campo das decisões, convém lembrar Bava (2000), o qual reitera que essas arenas somente se consolidam como espaço de deliberação, a partir da capacidade efetiva de atuação da representação popular da coletividade. Logo, se estes colegiados silenciam diante de situações complexas e/ou embaraçosas, então, naturalmente, tendem a perder a relevância e a se esvaziar. Por conta disso, reforça-se a idéia de que é imprescindível que exista por de trás desse(s) conselheiro(s), um movimento organizado – associação, confederação, etc –, que reúna a capacidade de promover uma articulação social e, conseqüentemente, conferir peso político a sua (do conselheiro) participação. Além do mais, é necessário investir no esclarecimento dos conselheiros que compõem estes *loci*, para que, dentro do possível, tenham a nítida percepção do cenário intrincado no qual estão inseridos, tanto quanto, de suas características e singularidades, pois caso contrário, eles podem vir a firmar posições de maneira inflexível, o que resultará em grandes dificuldades para o cumprimento de objetivos últimos desses organismos. Agregue-se a isso, que o conhecimento das particularidades relativas ao funcionamento destes colegiados, faculta, em especial aos integrantes com menor tradição de participação nestes colegiados, ampliar a qualidade de sua participação, uma vez que passa a ser possível, para eles: a) entender mais claramente o curso e o objetivo final de algumas discussões e debates; b) aumentar sua proteção com relação à eventuais tentativas de cooptação pelos grupos mais habituados a interagir nestes ambientes; c) incrementar suas habilidades de empreender a neutralização de tendências de manipulação destas arenas.

Essa discussão nos remete ao trabalho de Santos (2000), que destaca que o pluralismo é traço que confere grande força a esta modalidade de instância participativa. Para ele, se o equilíbrio do pluralismo é ameaçado por algum segmento, o qual começa a prevalecer, o conselho pode vir a perder suas autoridade e legitimidade como organismo de defesa dos interesses coletivos, além de ter seu poder de pressão minimizado. Neste particular, agregamos os argumentos de Teixeira (2000), que acrescenta que é legítimo que os representantes com assento nos conselhos estejam de alguma forma interessados nos resultados de certas políticas, em especial. Todavia, isso não significa compactuar, nem muito menos fomentar posturas patrimonialistas ou articulações de natureza clientelistas, em busca de recursos.

A esse respeito, resgatamos também as reflexões de Coelho (2004) que, ao analisar os Conselhos de Saúde, alerta para o fato de que a participação societal não deve ser encarada simplesmente como uma decorrência natural do processo de descentralização e abertura política. Em outro dizer, tal autora reconhece a possibilidade de que a mesma – isto é., inserção da sociedade civil - venha a ser impactada por fatores socioculturais, que estão

fortemente enraizados na nossa história e, muitas vezes, fora do controle dos atores envolvidos na gestão dessas políticas. Por conseguinte, recomenda que se atente para a possibilidade da qualidade da participação ser ameaçada por mecanismos “realimentadores” de desigualdades. De fato, teme-se que tais “mecanismos” possam promover a perpetuação da exclusão dos mais pobres, em virtude, não somente da carência de recursos financeiros de que eles dispõem para articular suas demandas, mas, também, em razão de suas reduzidas capacidades de mobilização e de comunicação, de seus poucos conhecimentos técnicos, dentre outras lacunas, o que certamente eleva os custos de participação para os referidos segmentos. Dito de outra forma, este diagnóstico reitera a posição de outros autores mencionada até o momento, de que a simples existência de mecanismos formais não garante o direito da sociedade civil participar da definição de políticas públicas, nem é suficiente para assegurar esta participação.

Pranke (2000) destaca igualmente, que é preciso preservar o espaço conselhistas, evitando que o mesmo seja percebido como *locus* de uma ou de algumas entidades específicas. Isso pressupõe a existência de uma orientação que vislumbre o campo político como um todo, percebendo-o tal qual um coletivo, o que contribuiria, no final, a nosso ver, para aumentar as possibilidades de contenção e até mesmo de reversão das distorções distributivas.

Gonh (2000^a) acrescenta que alguns problemas concernentes à representatividade nos Conselhos são decorrentes da ausência de critérios claros que disciplinem esta questão. Conclui, portanto, que é preciso fixar padrões para a duração dos mandatos dos conselheiros, sendo recomendável que isto se faça de maneira a evitar que a substituição do quadro total de membros colegiados coincida com a mudança de dirigentes e prefeitos municipais. Logo, o ideal é que exista um certo “descolamento” dos mandatos dos integrantes destas arenas em relação aos períodos eleitorais, de modo a tornar estes organismos menos vulneráveis às oscilações e rupturas políticas.

Cruz (2000 a; 2000 b) ressalta a inadequação da participação de vereadores nos Conselhos, ainda que essa distorção seja observada, com certa frequência, em múltiplos conselhos.

Nesse sentido, cabe citar parecer emitido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Cepam (Fundação Prefeito Faria Lima), o qual reafirma que os vereadores estão impedidos de aceitar função em órgãos instituídos pelo Executivo Municipal, tais como Conselhos e Comissões – mesmo a título não oneroso – sob o risco de incidirem em incompatibilidade funcional e, em consequência, poderem ter seus mandatos extintos. Dito de outra forma, sendo os Conselhos organismos que compõem a estrutura do Poder Executivo, e em face do princípio da independência de atuação dos poderes, a

participação de vereadores nestes organismos pode caracterizar subordinação dos mesmos ao prefeito, ou hierarquização do Executivo ao Legislativo, constituindo-se, assim, prática inconstitucional, prevista no art. 54, I, “B”, da Constituição Federal, que pode levar a perda do mandato, nos termos do art. 55, I, da Lei Magna⁵⁵.

Entretanto, a própria diretiva acima mencionada faz a ressalva que os vereadores podem e devem acompanhar os trabalhos dos Conselhos municipais, dado que a Câmara Municipal é órgão de controle externo da Administração Pública local. Acrescenta ainda que a aproximação entre esses dois Poderes – Executivo e Legislativo – é louvável e auxilia, sobretudo, na consolidação da democracia representativa (vereadores) e da democracia participativa (conselheiros), lembrando que é facultado a Câmara Municipal, em conformidade com legislação específica, designar um representante do legislativo - que não seja vereador -, o qual pode ser funcionário do órgão ou pessoa da comunidade, de reconhecido conhecimento e atuação na área, para fazer parte dos conselhos municipais.

Os representantes do Judiciário tampouco podem ser membros de conselhos municipais, e a justificativa para a vedação de sua participação repousa em igual argumento apresentado na análise que avalia a situação de vereadores.

Da mesma forma, em se tratando de representantes da estrutura do Estado ou da União, não lhes é permitido tomar parte destes colegiados, no âmbito municipal, em decorrência de os conselhos serem considerados órgãos de assessoramento do dirigente local, devendo este fórum, portanto, ser composto por representantes dessa esfera de governo, respeitando-se assim a autonomia de cada nível de decisão.

Quanto ao número ideal de membros que devem compor estes colegiados, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Cepam (Fundação Prefeito Faria Lima) também orienta que esse número não seja inferior a 10 pessoas, nem superior a 20 indivíduos. Não obstante, o mais importante é observar a paridade e a representatividade. Por conta disso, o número ideal é aquele que está relacionado com a dinâmica política do conselho, e conseqüentemente, “número maior ou menor de representantes, não quebra o espírito da lei e é decisão de cada conselho⁵⁶”

Outra questão importante diz respeito à escolha e à nomeação dos conselheiros. Em se tratando de seleção de membros do conselho, como vimos, o prefeito só pode definir os representantes da administração – secretários e outros. Não há empecilho para a participação

⁵⁵ Para maiores detalhes, ver: MOURÃO Laís de Almeida. Participação de Vereadores em Conselhos/Comissões Municipais. Informativo Cepam: Conselhos Municipais. Ano 1, N. 1, P.51-54. maio 2000.

⁵⁶ Consultar Informativo Cepam: Conselhos Municipais. Ano 1, N. 1, P.57, sessão: Perguntas e Respostas.

de servidor, entendido esse conceito em sentido *latu sensu*, dado que a função de conselheiro não é remunerada. Noutro falar, no que concerne à participação de servidor público nesses colegiados, não há vedação constitucional, ou seja, sua vinculação a estes colegiados não conflita com as proibições estampadas no art. 37, inciso XVI, do atual Diploma Constitucional Brasileiro. É ideal entretanto, que estes indivíduos estejam incluídos no grupo de servidores que detém efetivo poder de representação (i.e., decisão), no âmbito da Administração Pública⁵⁷.

Em suma: no que diz respeito aos conselheiros societais, é especialmente recomendável que os mesmos sejam apontados pelos seus pares. Isso significa dizer que o representante dos usuários seria indicado pelos usuários, o dos trabalhadores, pelos próprios trabalhadores associados a estes segmentos, o dos prestadores de serviços, pelos respectivos prestadores, e assim sucessivamente.

A periodicidade das reuniões também tem sido objeto de consulta ao o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Cepam (Fundação Prefeito Faria Lima), que reconhece que este assunto deve ser matéria prevista em regimento interno dessas instâncias, e sugere que estes órgãos realizem reuniões ordinárias e extraordinárias, sendo que as primeiras (reuniões ordinárias) realizar-se-iam mensalmente, e enquanto que as extraordinárias, como o próprio nome estabelece, se dariam, conforme orientação do seu regimento. Ainda no tocante a estes encontros, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Cepam (Fundação Prefeito Faria Lima) salienta que os mesmos devem ser públicos, ou seja, franqueados à participação de qualquer pessoa da comunidade. Entretanto, acrescenta que “.. as deliberações e decisões (voto) são privativos dos conselheiros”⁵⁸.

Relativamente à paridade nos conselhos, tanto Raichelis (2005) como Gohn (2000a) observam que ela não pode ser avaliada unicamente com base em critérios numéricos, e neste sentido Gohn reafirma que, “os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação”.

Assim, a paridade deve ser respeitada como mecanismo de equilíbrio nas decisões, e do ponto de vista político, o exame desta questão inclui investigar para além da “superfície”, buscando conhecer as reais condições que os diversos conselheiros (tanto da sociedade civil como do governo) dispõem para exercer paritariamente sua participação. (MOREIRA, 2000)

⁵⁷ Consultar Informativo Cepam: Conselhos Municipais. Ano 1, N. 1, P.55-62, sessão: Perguntas e Respostas.

⁵⁸ Consultar Informativo Cepam: Conselhos Municipais. Ano 1, N. 1, P.59, sessão: Perguntas e Respostas.

Com referência a esta temática, Raichelis (2005) argumenta sobre a dificuldade dos segmentos mais populares ocuparem efetivamente esses espaços, destacando, por exemplo, os possíveis obstáculos para esses grupos se engajarem na rotina das reuniões, tais como: custos de deslocamento, menor habitualidade à linguagem tecnocrática, disponibilidade de tempo para tomar parte das reuniões (e isto está associado à possibilidade de se ausentarem de suas atividades profissionais), etc.

Adicionalmente, é preciso avaliar as alternativas disponíveis aos conselheiros quanto ao acesso às informações (o que significa dizer igualmente, a nosso ver, que é necessário verificar se os mesmos reúnem habilidades para decodificar as referidas informações). Outrossim, há que se analisar o conjunto de fatores materiais e de infra-estrutura ao seu alcance, uma vez que esses aspectos podem impactar a qualidade da participação destes atores nos referidos fóruns. Por conta disso, a aludida estudiosa reconhece a adequação de se criarem mecanismos e instrumentos que garantam as condições necessárias para a participação, especialmente dos representantes que são oriundos de parcelas menos favorecidas da população, até porque eles próprios são, em regra, os alvos preferenciais das políticas produzidas por essas entidades.

No âmbito da formação e qualificação dos representantes conselhistas, Cruz (2000 a; 2000 b) pondera a respeito das repercussões, não só das possibilidades de um maior acesso dos mesmos a informações, mas também dos impactos decorrentes de uma melhor formação cultural, educacional e política, sobre o desempenho destes conselheiros no interior destas arenas. Conclui estas reflexões, sugerindo a existência de fortes conexões destes elementos (formação e qualificação dos conselheiros) com o incremento da performance destes conselheiros (sejam eles governamentais ou não) no interior.

Raichelis (2000) também introduz outros questionamentos relativos ao assunto da paridade, visto que identifica a existência de diferentes concepções envolvendo essa questão. Menciona, por exemplo, que na área da Saúde, a paridade se faz entre o segmento de usuários, de um lado, e os prestadores de serviço governamentais ou privados, de outro. Já no campo da Assistência Social, a paridade considera o governo e a sociedade civil que é dividida em três vertentes: representantes de usuários, dos trabalhadores e das instituições prestadoras de serviço. Visivelmente, o quadro acima relatado é permeado por um grau significativo de complexidade, o qual requer uma análise mais apurada, com a finalidade de se averiguar qual o modelo que melhor funciona, adequando-o ao setor a ser abordado, bem como, para identificar se existem categorias que estão sub-representadas ou super-representadas.

Na verdade, em face deste cenário, é razoável supor que existam eventualmente alguns desequilíbrios entre os conselheiros já que, conforme percebemos, os representantes ligados às camadas mais populares, quando conseguem ingressar nestas instâncias, provavelmente, enfrentam maiores dificuldades para se integrar e se familiarizar com os diversos procedimentos. Além disso, há que se considerar, conforme sugerido, que o regime democrático instaurado no país, ao definir novas arenas, não conseguiu assegurar iguais condições à totalidade dos atores que nelas penetraram, ou seja, não alcançou garantir os mesmos recursos de poder a todos os contendores. Não obstante, apesar deste cenário, resgatamos aqui a opinião de Santos (2000) que insiste que: “É preciso trazer o conhecimento real que está por baixo das frases e dos textos. O conhecimento facilmente apropriado por qualquer conselheiro, às vezes até por conselheiros analfabetos”⁵⁹. Diante disso, entendemos que um dos grandes óbices a serem superados pelos Conselhos consiste em buscar corrigir estes desníveis, visando a alcançar o bom desempenho e a legitimidade e, nesse sentido, concordamos que o exercício da participação é um dos caminhos que permite que os conselheiros ampliem seu entendimento sobre o novo contexto no qual estão inseridos.

Há ainda, de acordo com Santos (2000), uma outra característica que os conselhos devem reunir: trata-se de realizar o controle social da gestão pública para garantir um melhor atendimento das demandas da sociedade. É claro que identificar e evitar erros, ou seja, assumir apenas o papel de fiscalizador é muito pouco para os conselhos. Eles devem ir além, e contribuir na formulação estratégica das políticas públicas, discutir como gastar os recursos financeiros públicos, traçar diretrizes, além de identificar formas de transformar os orçamentos em resultados efetivos para a coletividade. Entretanto, a nosso ver, também é de suma importância a possibilidade de atuação preventiva destes organismos, antevendo problemáticas e sugerindo ações corretivas.

A questão da fragilidade do vínculo entre os conselheiros sociais e as instituições as quais eles representam também inspira reflexões de Tatagiba (2002) e de Teixeira (2000). Ambos avaliam em seus trabalhos que este é um traço identificado freqüentemente, em vários estudos de caso examinados por cada um deles. Na sequência, argumentam que não há, em geral, discussões entre conselheiros e as entidades sobre as pautas do Conselho, bem como a respeito da forma como influenciar as decisões destes fóruns. De acordo com Tatagiba (2002), parece que “as entidades, movimentos e ONGs, indicam ou elegem seus representantes e

⁵⁹ Para maiores detalhes, consultar: SANTOS, Nelson Rodrigues. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In:Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia (orgs).Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000. P.19

então, tendem a ser afastar do cotidiano dos Conselhos”.. Assim, o “descolamento” entre representante e entidade, ou seja, a ausência de interação entre ambos concorre para incentivar uma participação de baixa qualidade. Em outras palavras, como os contatos com as bases são, em regra, escassos, os conselheiros – principalmente aqueles que representam os usuários – acabam emitindo opiniões de cunho pessoal, que não traduzem o interesse do grupo, nem muito menos são fruto do amadurecimento advindo de debates e de reflexões⁶⁰.

Santos (2000) faz análise convergente com a de Tatagiba (2002), focalizando, no entanto, a área de Saúde. Observa, por exemplo, a mudança de comportamento de algumas entidades que representam os usuários ou prestadores de serviços, visto que ao elegerem seus membros para o Conselho, começam a se afastar da discussão, delegando aos conselheiros escolhidos toda a responsabilidade do debate. Para aquele autor, esta atitude tem desdobramentos deletérios, contribuindo para fragilizar tais entidades, que perdem força, no que tange a defender os interesses dos grupos que deveriam representar. Adicionalmente, também entendemos que a própria imagem desses colegiados pode ser “arranhada”, em decorrência de tais procedimentos, comprometendo-se assim, até mesmo, a sua legitimidade.

Tatagiba (2002) registra, da mesma forma que outros autores, tais como Gohn (2000); Raichelis; (2005) Barbosa (2000); Paz (2000); Bonfim (2000), a ausência de adequada capacitação dos conselheiros – mormente dos societais - para desempenhar suas funções nos conselhos. Adiciona, com suporte na análise de vários casos, que freqüentemente, os próprios conselheiros (societais) solicitam treinamentos e orientações para aprimorarem suas habilidades e, assim, melhorarem sua atuação nesses fóruns. Ademais, a referida autora comenta que as deficiências no campo da capacitação também incluem (em especial no caso dos conselheiros societais, mas não exclusivamente) dificuldades para a construção coletiva, visto que, às vezes, certos grupos se percebem “mais legítimos” que outros, em função de seu histórico e/ou participação.

Para Raichelis (2005), um dos caminhos para tentar equacionar esta lacuna é a promoção de projetos de educação continuada dos conselheiros, que não se restrinjam a abordagens técnicas, mas incorporem conteúdos políticos e éticos. Conseqüentemente, recomenda que sejam implementados programas de qualificação dos conselheiros - por meio de cursos, oficinas, seminários, etc -, visando incrementar seu desempenho, sobretudo em relação às suas participação e representação em espaços públicos. Isso lhes permitiria aumentar a

⁶⁰ TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.66.

capacidade de apropriação crítica da realidade social e contribuiria para evitar que se tornassem presas fáceis e vulneráveis, a mercê da manipulação e sujeitos à cooptação.

Bonfim (2000) comenta que a falta de preparo dos conselheiros para desempenhar o seu papel é mais visível no âmbito dos estados e municípios, sendo que na esfera municipal, identificam-se representantes que nunca tiveram oportunidade de qualificação técnica, profissional ou política, e tampouco têm a mínima informação sobre o que é ser conselheiro. Assim, na visão deste estudioso, para alguém se qualificar como conselheiro, não basta vontade e experiência política da militância. É preciso conhecer um pouco sobre como funciona a máquina pública e os organismos conselhistas, e especialmente dominar suas normas e procedimentos. Lembra ainda a existência de uma agravante, que é o fato de muitas entidades não reunirem condições de dar apoio e/ou realizar cursos de formação, capacitação, ou fornecer sustentação ao seu representante no Conselho.

Noronha (2000) a exemplo de Bonfim (2000) considera a capacitação dos conselheiros como uma questão estratégica e ressalta que o processo de qualificação destes elementos deve incorporar não apenas conteúdos específicos de cada área, como também se voltar para a busca do entendimento do funcionamento do governo e da coisa pública.

Na visão de Gohn (2000a), faltam cursos de capacitação dirigidos aos conselheiros, com o objetivo de auxiliá-los a compreender aspectos específicos relativo à área de elaboração e gestão das políticas públicas, tanto quanto treinamentos direcionados à ampliação da sua percepção com referência ao espaço político em que irão atuar. De fato, segundo constatação de Cruz (2000 a; 2000b), pouquíssimos conselhos no universo do Estado de São Paulo têm, por exemplo, verba destinada à capacitação de seus conselheiros.

Todavia, e apesar da importância que se deve atribuir à temática da capacitação dos conselheiros, é pertinente que se destaque, por outro lado, que esse processo não pode ser utilizado como artifício de cooptação. Noutro falar, é fundamental que se entenda que qualificar os integrantes de um determinado conselho não significa aliciamento dos mesmos ou de alguns deles, sendo, portanto, necessário que se atente para eventuais manobras nessa direção, buscando evitá-las, preservando-se, desta forma, a legitimidade desses espaços.

A esse respeito, resgatamos os comentários de Tonella (2004), a qual alerta que “o risco de instrumentalização desses mecanismos participativos por governos estaduais e municipais está sempre presente”⁶¹, sendo que o mesmo pode ser evitado ou minorado, quando da existência

⁶¹ Para maiores detalhes, consultar: TONELLA, C. *Conselhos Municipais de políticas públicas – participação e governança local*. XI Congresso Brasileiro de Sociologia. 1 a 5 de setembro de 2003, Unicamp, Campinas, SP. P.29.

de um projeto municipal de democratização das decisões, o qual deve incluir, por exemplo, a participação cidadina na definição do orçamento, a articulação entre as secretarias (com vistas a produzir políticas públicas integradas), dentre outras ações.

Uma questão adicional que demanda reflexões é a adequação de os conselhos possuírem um Regimento Interno, o qual teria o papel de facilitar a organização destes colegiados, definindo diretrizes e regras gerais para o seu funcionamento. De acordo com Cruz (2000 a; 2000b), a existência dessa ferramenta é identificada em apenas 64% dos conselhos nas áreas sociais do Estado de São Paulo, valendo destacar, contudo que não existe consenso entre os especialistas quanto à real validade de tal instrumento. Desta maneira, há, de um lado, especialistas que consideram o Regimento Interno um sinal de burocratização, ao mesmo tempo em que outros estudiosos - como Cruz (2000 a; 2000b) - entendem que o estabelecimento deste tipo de normatização - dispondo sobre a estrutura, prestação de contas, contratação de assessorias externas, periodicidade das reuniões, definição de pautas, dentre outros aspectos desses fóruns - concorre para atenuar e até mesmo eliminar eventuais dificuldades que conspiram contra o bom funcionamento desses organismos.

Acrescentamos ainda que na ótica do o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Cepam (Fundação Prefeito Faria Lima), o Regimento Interno de funcionamento de um colegiado deve ser elaborado pelos conselheiros e aprovado pelo plenário, na forma e no prazo previstos na legislação correspondentes. Na seqüência, deve ser aprovado pelo Executivo, através de um decreto⁶².

Cruz (2000^a; 2000b) aborda que tanto os Ministérios como as Secretarias de Estado também podem favorecer o mau funcionamento dos conselhos, na medida em que as lacunas de seu planejamento acabam impactando as estruturas conselhistas, na forma de exigências de aprovação imediata de determinados projetos, valendo lembrar que, às vezes, essas aprovações constituem-se em precondição para que recursos sejam liberados para o município. Esse tipo de ocorrência, tal como outras, advindas desses descompassos, reafirmam a relevância de se definir claramente responsabilidades e prazos, visando fornecer condições para a boa performance destes colegiados.

Outro ponto a ser discutido, na ótica de Raichelis (2005) diz respeito à necessidade de elaboração de códigos de ética, os quais deveriam explicitar parâmetros para a atuação dos representantes nos conselhos, em face dos negócios públicos (e privados, na nossa opinião), dentre outros aspectos. Neste particular, recomenda que se criem mecanismos para

⁶² Para maiores detalhes, consultar: Informativo Cepam: Conselhos Municipais. Ano 1, N. 1, p.62

acompanhar e fiscalizar a ação dos conselhos, bem como, a atuação dos conselheiros, o que significa dizer que estes últimos poderão ser suspensos, perder os mandatos ou estarem sujeitos a outras sanções, caso não cumpram suas funções a contento.

As questões acima abordadas evidenciam a demanda para se aprofundar os debates, não somente quanto a essas problemáticas, mas também a respeito de outras questões associadas à implantação dos conselhos e às condições concretas de operacionalização dos mesmos (algumas até mesmo já veiculadas anteriormente, neste trabalho).

Realmente, segundo Gohn (2000), algumas temáticas vinculadas aos estudos dos Conselhos continuam a inspirar preocupações (e por conta disso, requerem pesquisas e reflexões), sendo algumas delas, listadas a seguir: a) inexistência de mecanismos que assegurem a realização do planejamento destes colegiados, e obriguem o Executivo a implementar as suas (dos colegiados) determinações; b) carência de instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; c) ausência de diretrizes claras quanto aos limites e possibilidades de decisões dos referidos organismos, bem como, em relação às restrições dos seus orçamentos e às origens de seus recursos; d) profusão e a multiplicidade de conselhos gestores, nos municípios, (muitos com caráter recente, competindo entre si por verbas e espaços políticos), por um lado, e a desarticulação de suas ações, por outro; e) falta de tradição participativa da sociedade civil na gestão dos negócios públicos, isto é; falta de experiência e de exercício prático; f) desconhecimento quanto às possibilidades de atuação desses conselhos, por parte de vários segmentos societais, os quais acabam “liberando” estes espaços participativos para a atuação das velhas elites, ao invés de os mesmos (espaços participativos) serem utilizados como um canal de expressão dos diversos setores existentes na sociedade.

No rastro deste debate, há que se destacar que o não equacionamento destas questões contribuiu para o incremento das possibilidades de utilização espúria e oportunista destas arenas participativas. Com efeito, como já dissemos e reiteramos, é preciso preservá-las como uma opção democrática para expressão da sociedade civil, resguardando sua função de servir como sistemas de vigilância das políticas públicas, evitando assim, que se instalem e prevaleçam, nesses *locus*, interesses particulares e corporativistas.

Outros autores – Raichelis (1998; 2000) e Wanderley (1998) - também avaliam a importância desses novos canais de participação, e reconhecem que os conselhos gestores de políticas públicas que se organizam em variados setores representam uma valiosa experiência em construção, em linha com a nova institucionalidade emergente. Na verdade, eles também reafirmam que estes colegiados contribuem para uma maior integração entre a sociedade civil e o Estado, ainda que se perceba que essa interação mobiliza forças que, ora se antagonizam,

ora se complementam, expressando uma dinâmica permeada de tensões. Concluem, todavia, que ao final, estas arenas acabam por exercer um importante papel no processo de democratização e de repartição de poder no âmbito dos negócios públicos.

Adicionalmente, os aludidos estudiosos anteriormente citados Raichelis (1998) e Wanderley (1998), apontam algumas outras dificuldades encontradas no referido processo de construção destas instâncias, a saber: a) o risco de disseminação desses conselhos, ou seja, a elevada velocidade de criação destes fóruns, que não pode ser encarada como um sinal de que está ocorrendo necessariamente, um avanço de posturas democráticas; b) a falta de qualificação, em especial, dos conselheiros municipais e estaduais. De fato, apesar destas reflexões serem direcionadas para um setor específico (Assistência Social), pensamos que as mesmas possam, talvez, ser expandidas para outras áreas, valendo, portanto, um exame das experiências em curso, em várias secretarias, visando à elaboração de diagnósticos, os quais permitam, conforme mencionamos, fazer analogias com outros setores.

Macedo (2005), a exemplo de Raichelis (2000) também reflete sobre outros desdobramentos que podem advir da multiplicação dos conselhos. Para aquela autora (Macedo, 2005), o aumento no número destes colegiados, não garante a qualidade da participação, visto que é preciso conferir se os mesmos estão sendo utilizados para a deliberação de questões em favor de interesses coletivos ou se estão servindo como fóruns de defesa das velhas demandas.

Já Raichelis (2005) chama a atenção para o fato de que a multiplicação acelerada destes organismos pode estimular, mesmo que involuntariamente, a fragmentação das políticas públicas. Conseqüentemente, entende que esta perspectiva focalizada não auxilia ao enfrentamento da lógica da estrutura da ação estatal, tampouco amplia a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas. Realmente, dadas estas circunstâncias, cabe adicionar ao esse debate um outro vetor analítico, introduzido por Raichelis (2005), que sugere que se investiguem as possibilidades de definição de estratégias conjuntas de diversos conselhos.

Nesse sentido, subscrevemos a sugestão da mencionada estudiosa, que antevê a interação de fóruns participativos (envolvendo variados setores), como uma ação capaz de contribuir para encorajar um maior intercâmbio entre as secretarias, impulsionando-se assim a intersetorialidade, e todos os benefícios dela decorrentes. Deste modo, a construção de uma perspectiva da totalidade das políticas públicas em andamento, tornar-se-ia possível, dado que haveria um empenho em se promover o entrelaçamento de diversos conselhos, secretarias e programas. Em outras palavras, a maior integração destes colegiados permitiria examinar as possibilidades de elaborar agendas convergentes, com o objetivo de desenvolver articulações

complementares, assim como analisar as eventuais fragilidades comuns (e quem sabe conseguir equacioná-las em conjunto). Ao final, o resultado da união destes esforços permitiria ajudar a aumentar a eficiência desses organismos, concorrendo-se, assim, para superar a tradicional vocação para a segmentação das políticas públicas. (RAICHELIS, 2005) Teixeira (2000) concebe a articulação destes colegiados com base no argumento de que os mesmos são centros de poder, onde obviamente ocorre confrontação de posições. Por conta disso, é imprescindível que se busque construir alianças entre os diversos atores. Ademais, entende que a interação entre esses fóruns pode ocorrer em quatro níveis:

- a) entre os diferentes conselhos: visando troca de experiências, bem como, formulação de propostas conjuntas e possibilidades de interfaces nas ações;
- b) entre os conselheiros (em especial das entidades da sociedade civil): buscando um intercâmbio entre representantes das diversas esferas: municipal, estadual e nacional;
- c) do Conselho com as entidades representadas: especialmente com suas bases, para estabelecer pautas, discutir propostas, coletar demandas e prestar contas e informações.
- d) do Conselho com a sociedade: através de meios de comunicação de massa, visando organizar ações coletivas capazes de tornar públicas as deliberações e a agenda desses organismo.

Cruz (2000 a; 2000b) defende a busca da intersectorialidade das políticas públicas, como um caminho para evitar a fragmentação, argumentando que “Não há como pensar a questão da criança desnutrida, sem pensar uma estratégia de geração de renda que envolva a Saúde, Educação, Assistência Social e outras áreas que têm programas voltados para esse segmento.” Com isto destaca que a articulação das políticas públicas pode ser extremamente positiva para a obtenção de resultados efetivos na vida da coletividade como um todo⁶³.

Aliás, e considerando os estudos por nós examinados até o momento, somos levados a concordar com Cruz (2000 a; 2000b) quando ela atesta que a grande maioria das análises sobre a temática dos conselhos limita-se a produzir visões setoriais, não se detendo em realizar uma abordagem sistêmica, e tampouco levando em conta aspectos relevantes do cenário no qual estas arenas decisórias estão inseridas. Neste particular, ocorre-nos que a opção preferencial por tal ótica, talvez seja resultado de resquícios da (já mencionada) tradição brasileira de os gestores públicos vinculados ao campo das políticas públicas atuarem

⁶³ OP.CIT. P. 77

descolados de uma visão holística, valendo lembrar que esta distorção conspira, como vimos, contra a ampliação dos benefícios das pesquisas empreendidas.

Outrossim, esta visão pontual, como a própria estudiosa sugere, dificulta a realização de um balanço mais abrangente da atuação e da trajetória do movimento conselhistas, assim como impede que se processem análises comparativas mais densas, as quais poderiam indicar caminhos convergentes e complementares entre as várias políticas públicas, tanto quanto aconselhar abordagens distintas que deveriam ser trilhadas por alguns conselhos específicos, em decorrência das suas particularidades⁶⁴.

Além disso, Raichelis (2005) entende que o desejado empenho na direção da intersectorialidade está associado às possibilidades de articulação entre as políticas e as instâncias responsáveis e de edificação de nexos com a política econômica, “na perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo em nossa sociedade.”⁶⁵ Conseqüentemente, ao estimular a integração entre setores e níveis decisórios, criam-se condições de aprimorar o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações governamentais.

O enfrentamento desse desafio, a saber, a promoção da intersectorialidade, revela-se ainda mais necessário e estratégico, dada à natureza transversal de várias políticas, sendo altamente recomendável que nestes casos, seus, planejamento e gestão, sejam compartilhados por vários setores, com vistas a aumentar suas eficiência e efetividade. Para concluir, Raichelis (2005) destaca a conveniência da promoção de debates, inspirados no desejo de construir uma agenda de articulação, com temas de interesse comum, num esforço de transpor as questões e as reivindicações específicas de cada campo temático, ou seja, buscando transcender os limites estreitos (impostos freqüentemente, por visões corporativistas e interesses particulares), e assim, estabelecer alianças entre entidades, organizações não-governamentais e movimentos sociais.

Martins (2000) sugere ainda a alternativa da articulação destas arenas decisórias, no âmbito do próprio Estado, ou seja, entre os três níveis de governo, vislumbrando que a interação das mesmas pode auxiliar na superação de determinados obstáculos comuns. Admite, que se por um lado, os referidos níveis de governo vivenciam certas realidades diferentes, por outro lado, visualiza a existência de algumas problemáticas convergentes e assemelhadas, para as quais podem ser pensadas, em conjunto, formas e ações que permitam a sua transposição.

⁶⁴ OP.CIT. 77.

⁶⁵ OP.CIT.p.53.

Quanto à proposta de um modelo comum para o funcionamento dos conselhos, esta não parece ser a solução mais acertada, na opinião de Raichelis (2005), em face das peculiaridades, do histórico, da dinâmica, dentre outras características, relativas a cada área. Já na visão de Tonella (2003) as dificuldades referentes ao estabelecimento de um padrão único de comportamento dos conselhos se devem à existência de um contexto oscilante, uma vez que ora estes organismos estão concentrados no cumprimento burocrático relativo a prazos e exigências de outros níveis de poder, ora estão envolvidos na produção de políticas. Os debates acima reproduzidos confirmam a natureza ambígua e contraditória do fenômeno conselhistas, evidenciando a necessidade de se investir na continuidade dos estudos que abordam esta temática, em especial, com relação às consequências advindas da sua institucionalização. (TONELLA, 2003).

Além do mais, vale reafirmar que apesar do caráter recente destes organismos – cujo surgimento é uma decorrência dos processos de descentralização política e democratização da sociedade brasileira, desencadeados a partir da década de 80 -, sua relevância é estratégica, em especial na esfera municipal, pois, parafraseando Tonella (2003), “surgem como elemento novo na cena política municipal, que luta com heranças políticas e culturais arcaicas pautadas no tráfico de influências, mandonismo e assistencialismo”. De fato, é possível perceber a assimilação destes órgãos como parte de um processo, o qual prenuncia que estamos avançando no campo da democratização, sendo um indicativo claro desse progresso o fato de que muitas das questões por eles discutidas começam a fazer parte das agendas oficiais de vários setores. Além disso, eles reforçam e fortalecem as esperanças de superação do conceito de “cidadania regulada”⁶⁶, sendo, contudo, necessário destacar que esta instituição - a cidadania - no Brasil, ainda está em vias de construção, e por conta disso, requer um compromisso contínuo e duradouro.

Para Barbosa (2000) há ainda algumas armadilhas que obstaculizam o funcionamento a contento desses órgãos, as quais se refletem, por exemplo, na forma autoritária de condução dos trabalhos no interior dessas arenas, bem como, na cooptação de segmentos da sociedade civil.

Diante das considerações expressas até o momento, ocorre-nos que Gohn (2000b) apesar de reconhecer os incontestáveis avanços advindos da instauração destes organismos, salienta que a mera existência destas arenas não assegura a sua efetiva participação no processo decisório

⁶⁶ Para maiores esclarecimentos sobre o conceito de “cidadania regulada”, recorrer a: SANTOS, W.G. 1979. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

das políticas públicas. Assim, em frase lapidar, ele conclui seu argumento, acrescentando que: “Conselho em si, enquanto exigência da lei, não garante nada”.

A esse propósito, Cruz (2000 a; 2000b) observa, com base em pesquisa que reúne orientações do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal/Cepam, além de outras entidades - tais como, Frente Paulista da Assistência Social, Ministérios e Secretarias de Estado da Saúde, Educação, Assistência Social e respectivos conselhos -, que o instrumento mais adequado para a criação dos Conselhos é a lei, visto que, se os mesmos forem instituídos a partir de portarias ou decretos, torna-se mais fácil de se promover alterações, no âmbito das normas que regem seu funcionamento. Assim, em regra, para esta estudiosa, os Conselhos devem ser criados por iniciativa do Executivo, através de projeto de lei, que será aprovado posteriormente pela Câmara Municipal, já que esse procedimento permite uma ampla discussão, - envolvendo diversos atores, além do Legislativo local. Desnecessário acrescentar tampouco que os conselhos, dependendo da sua natureza, também devem estar associados ao órgão da Administração Pública, o qual estiver mais diretamente ligado aos seus objetivos.⁶⁷.

Igualmente, e de acordo com Mourão (2000), vale destacar que os Conselhos Municipais, entendidos como entidades mistas (Administração Pública/comunidade), são espécies de mecanismos de co-gestão da coisa pública, vinculados administrativa e financeiramente ao órgão gestor (do Executivo). Por conta disso, funcionam também, assessorando estes organismos do Executivo, na aprovação e acompanhamento das ações das políticas públicas, devendo ter sua atuação circunscrita às ações e aos serviços públicos, assim como aos interesses gerais da comunidade. Logo, estes organismos, ao fomentarem a ação conjugada entre Poder Público e a coletividade, contribuem para a construção de uma relação mais estreita entre o cidadão e a máquina político-administrativa e para a criação de alternativas de solução para os problemas municipais, podendo ser considerados expressões vivas das múltiplas possibilidades de exercício da cidadania.

No âmbito do planejamento, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Cepam (Fundação Prefeito Faria Lima), destaca que o responsável pela elaboração do plano municipal de determinado setor é o órgão gestor, vinculado ao Executivo. A função dos conselheiros, nesta fase, é fornecer subsídios e diretrizes para a elaboração dos planos. Todavia, e, sobretudo no caso dos conselhos deliberativos, cabe aos mesmos aprovarem o plano municipal de cada área, devendo, para isso, levar em consideração o plano plurianual de

⁶⁷ Lembramos também que o Cepam, via seu *Informativo Cepam*, ano I – N.1, orienta que esta matéria (i.e., criação de conselhos) deve “..ser regulada por lei, cuja iniciativa é privativa do chefe do Executivo, na conformidade do disposto no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal. Para maiores detalhes, consultar: Informativo Cepam. P. 55. ver: seção de “Perguntas e Respostas”.

investimento dos municípios. Conclui-se, portanto - a partir do entendimento de que os conselhos são organismos de controle social -, que os órgãos gestores (Executivo) devem prestar contas aos seus respectivos conselhos, não só com relação à elaboração, mas também, com referência à execução das políticas públicas⁶⁸.

Podem ocorrer, no entanto, conforme consta no *Informativo Cepam*, situações de impasse e conflito entre o órgão gestor e estes fóruns. Assim, segundo a aludida instituição, “o órgão gestor pode vir a não acatar algumas das decisões do Conselho”. Se isso acontecer, estaremos diante de um embate entre atores diversos, o qual faz parte do processo democrático. Não obstante, nessas circunstâncias, os órgãos gestores terão que explicar perante o conselho, e até publicamente, para a sociedade local, as suas motivações para não incorporarem as deliberações destes fóruns⁶⁹.

Quanto às decisões dos conselhos deliberativos, criados por legislação, vale atentar para os comentários de Bonfim (2000), o qual aponta que de um modo geral, um dos maiores obstáculos a ser superado por estes organismos é o de conseguir que os governos executem as suas decisões. No entanto, em face de eventuais dificuldades para a consecução dessa tarefa, há sempre a possibilidade de se lançar mão de mecanismos judiciais, que podem ser utilizados para assegurar o respeito pelas deliberações dos Conselhos. Neste caso, porém, vale lembrar que, mesmo existindo alternativas de se ingressar com ações judiciais, deve-se considerar a lentidão no julgamento dos processos, a qual revela que tal caminho pode não ser o melhor..

Além disso, estes *loci* dispõem de outras opções de pressão social, tais quais, a mobilização de alguns espaços públicos e de organizações da sociedade civil, com a finalidade de garantir e ampliar sua autonomia.

Saliente-se também a existência de uma outra via para a superação de alguns dos embaraços enfrentados por essas arenas decisórias, que é o Ministério Público, cuja participação no seu (dessas arenas) processo de consolidação tem, na opinião de Teixeira (2000), auxiliado sobremaneira o fortalecimento das mesmas. Vale atentar para o fato de que o Ministério Público, por não ser parte do Executivo, nem do Judiciário e tampouco do Legislativo, pode intermediar de forma autônoma as demandas da sociedade civil perante esses três poderes, bem como, se necessário, enfrentá-los em igualdade de condições quando não cumprem o previsto no campo das políticas públicas. Esta instituição – Ministério Público - tem o poder de verificar se os Conselhos estão funcionando de forma legal, e caso ocorram problemas, a comunidade, a sociedade civil organizada devem apresentar suas demandas para os

⁶⁸ Op.cit.ver sessão: Perguntas e Respostas. P.55-61.

⁶⁹ Op. Cit. P.60.

Promotores /Procuradores legais, que irão avaliar as atividades empreendidas por estas instâncias. Assim, se o Ministério Público entender que não se trata de questão de ilegalidade ou que não é circunstância em que se requeira a sua atuação, poderá até se abster de agir. Todavia, ele, Ministério Público, não pode se recusar a investigar ou decidir que não vai instaurar inquérito administrativo⁷⁰.

Constata-se, portanto, que muitos dos questionamentos que emergem no âmbito dos Conselhos não precisam, necessariamente, seguir para o Judiciário, havendo a alternativa de abordá-los extra-judicialmente, ou seja, utilizando-se do Ministério Público, que fará a intermediação entre Sociedade Civil, Poder Legislativo e/ou Executivo⁷¹. Além disso, os Conselhos podem se valer da Câmara dos Vereadores local, a qual possui mecanismos de fiscalização da Administração Pública e de exercício do poder democrático (pedidos de informação, comissões parlamentares, tribuna livre, moções, etc)

Em resumo, ainda que esses colegiados expressem a existência de um auspicioso movimento no interior da sociedade brasileira e representem uma nova esfera social pública não-estatal, eles são, no dizer de Gohn (2000), “incipientes, e há ainda muitas lacunas nas suas estruturas e modos de funcionamento”⁷².

Coelho (2004) também compartilha de igual opinião, e ao examinar a situação dos Conselhos da área de saúde, reafirma que o espaço político reservado a estes organismos ainda está em sua fase de construção. Acrescenta igualmente, que os mesmos contam em geral, com poucos recursos para vocalizar suas demandas. Análise similar e complementar é feita por Teixeira (2000), o qual conclui que apesar desses espaços não terem ainda identidade própria, “...estão construindo esse sentimento de pertencimento a uma sociedade e um perfil de desempenho que consagra o interesse público como parâmetro de suas ações e decisões”⁷³.

Desta forma, mesmo diante a existência de vários trabalhos que se detêm a analisar estes fóruns, em diversos municípios e setores, há, todavia, no dizer de Cruz (2000 b) poucos

⁷⁰ Segundo Frischeisen, no que se refere à perspectiva de atuação do Ministério Público, cabe a esta instituição, com respaldo de norma constitucional (Constituição Federal, art. 129), zelar pelo respeito aos Poderes Públicos, aos serviços de relevância pública, aos direitos constitucionais, bem como aos direitos coletivos. Assim, após examinar documentos e fatos, esta instituição – Ministério Público - pode decidir promover as medidas adequadas tais quais: diligências, representação, inquérito civil, denúncia, dentre outros. Pode decidir também, como já mencionamos, que não há razão para sua atuação. Para maiores detalhes, consultar: FRISCHEISEN, Luiza C. O Ministério Público como garantia da efetividade dos Conselhos. In: Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000 b. p.78-82.

⁷¹ Frischeisen, Luiza Cristina. Op.cit.

⁷² Para maiores detalhes consultar: GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000a. P.36.

⁷³ Para maiores detalhes, consultar: TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In:Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia (orgs).Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000. p.115.

estudos que se detêm a examinar questões relativas: à eficácia destes organismos, às alternativas de articulação entre os diversos Conselhos, ao impacto que os mesmos tiveram na qualidade de vida da população, tanto quanto, aos reflexos de sua existência na implementação das políticas⁷⁴.

Teixeira (2000) confere especial destaque à questão da eficácia e da efetividade desses colegiados. No entanto, deixa claro que para estas instâncias alcançarem a eficácia é preciso pensar, *a priori*, em termos de efetividade. Assim, com respeito à efetividade, o aludido autor sugere analisá-la segundo três dimensões: paridade, representatividade, caráter deliberativo do conselho. Apesar desses três aspectos terem sido largamente comentados, entendemos ser pertinente abordá-los, mais uma vez, ainda que *en passant*, em virtude da necessidade de conectá-los com a temática da efetividade.

Com efeito, na visão do mencionado estudioso, inexistente, na maior parte dos casos, uma paridade de fato. Essa situação se revela mais evidente, na medida em que se identifica uma total assimetria entre os representantes do governo, de um lado, que têm uma série de facilidades e boa infra-estrutura para exercer suas funções, enquanto que em regra, muitos dos representantes da sociedade não contam com qualquer apoio, ou seja, freqüentemente, não têm as mínimas condições para desempenhar seu papel.

Quanto à representatividade, o aludido estudioso concorda com o comentário feito por Raichelis (2000b), com referência à falta de autoridade dos representantes do governo para tomar decisões, aduzindo que, muitas vezes, esses integrantes expõem opiniões de cunho exclusivamente pessoal, ao invés de defenderem posições oficiais do órgão que representam, chegando, até mesmo, em alguns casos, a discordar da orientação estatal prevalecente. Do lado dos representantes societais, observa-se igualmente que os mesmos se deparam com determinadas dificuldades, dada a tendência de “descolamento” da entidade em relação ao representante, a partir do momento em que este é indicado para o conselho, o que certamente dilui o vínculo entre ambos, gerando efeitos nocivos no campo da efetividade.

Por último, este autor se detém a abordar o tema da deliberação - e sua conexão com a avaliação de efetividade dos conselhos -, concluindo que, se as normas, diretrizes e decisões do conselho não são executadas, então, o caráter deliberativo do conselho não se realiza. Na seqüência, reconhece que fica patente a fragilidade desses espaços como *loci* participativos, sobretudo quando se constata a incapacidade dos mesmos encaminharem as demandas da

⁷⁴. CRUZ, M.do Carmo Meirelles Toledo. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000 b. P.73-77. P.73.

sociedade civil, buscando torná-las políticas públicas efetivamente. Em tais ocasiões, ou seja, quando não conseguem incluir as reivindicações da coletividade dentre os parâmetros que pautam a ação governamental, evidencia-se a natureza não efetiva destes colegiados.

Para finalizar sua apreciação sobre essa questão, Teixeira (2000) conclui que para estes conselhos se tornarem realidade, é necessário que eles funcionem regularmente, exerçam sua função fiscalizadora, capacitadora e propositiva. Resume seu argumento, nas seguintes palavras: “Hoje, o desafio que se apresenta para a sociedade civil é o de torná-los [os conselhos] efetivos, ampliando seu impacto não só sobre a gestão, mas na elaboração de novas políticas públicas. Para os diversos níveis do Estado, o desafio é garantir recursos para o funcionamento autônomo destas instâncias e para a implantação das políticas nelas formuladas”⁷⁵.

No tocante à questão da eficácia, segundo Teixeira (2000), há que se pensar que o bom funcionamento dos Conselhos pressupõe que seus integrantes se empenhem em ampliar seu conhecimento sobre a máquina administrativa, pois assim, a partir do aprimoramento da formação dos membros destas arenas, será mais fácil incrementar sua capacidade de formulação de propostas e monitoramento das ações a serem implementadas. Ademais, também é importante atentar para outros aspectos, alguns associados a questões operacionais, já comentadas previamente, a saber: a regularidade das sessões/encontros destas instâncias, o seu (dos Conselhos) potencial para exercer pressões, dentre outros parâmetros.

Quanto às formas de representação direta, Teixeira (2000) deixa claro que acredita na complementaridade entre elas e os Conselhos de Políticas Públicas, enfatizando que a existência destes organismos participativos não reduz a importância dos órgãos eleitos pelo sufrágio universal. Com efeito, nem de longe, o autor dá a entender que atores e instituições vinculados a modalidades de representação indireta são menos relevantes ou dispensáveis, embora reconheça algumas debilidades do regime representativo. Neste particular, tece alguns comentários sobre as lacunas associadas às formas de democracia representativa, destacando, em especial, os questionamentos sobre sua legitimidade, em face da diversidade e da heterogeneidade da sociedade brasileira.

Além disso, considera que o fato de estarmos em face de um cenário de mudanças expressivas nas relações entre Estado e Sociedade contribui para encorajar a disseminação destas arenas participativas (de interlocução e negociação), as quais podem até não reunir a almejada legitimidade “procedimental” (oriunda de eleições ou de decisão de maiorias), mas passam a

⁷⁵ OP.CIT. P.118

ter, em virtude do contexto, legitimidade substantiva. Deste modo, embora entenda que os Conselhos não sejam fruto de um resultado de eleição que congregue a maioria da população, possuem legitimidade decorrente de sua vinculação estreita com a coletividade, via suas entidades representativas e, por conta disso, desempenham um papel relevante que é o de promover a democratização do poder (leia-se, “partilhamento” de decisões entre governo e sociedade) permitindo, principalmente, a participação do cidadão comum.

Conseqüentemente, é inegável que estes colegiados acabam contribuindo para ampliar o processo decisório e a inclusão de novos atores, tanto quanto o acesso da sociedade civil a documentos comprobatórios, conferindo mais transparência às informações e às prestações de contas. No final, tais organismos possibilitam que se monitore mais atentamente o uso dos recursos do Estado e se pondere mais amplamente a respeito da oportunidade e da adequação de suas aplicações.

Com efeito, percebe-se que uma das grandes virtudes dessa nova institucionalidade democrática consiste em sua capacidade de estimular a criação de canais permanentes e interativos entre cidadãos, governos e as entidades representativas, contribuindo igualmente para propagar uma cultura de controle social (que idealmente não deve se restringir ao espaço dos conselhos), encorajando sua assimilação por parte da coletividade.

Para concluirmos este debate, pensamos ser apropriado resgatar reflexão de Teixeira (2000) lembrando que ele salienta que as referidas esferas decisórias representam uma oportunidade de introduzir uma nova racionalidade, “que rompa com a tradição patrimonialista e clientelista de nossa administração”, e “leve o sentido público para além das regras e procedimentos formais”⁷⁶. No entanto, embora reconheça a necessidade de rupturas com certas convenções do passado, ele deixa claro que não vislumbra a substituição do Estado, e tampouco sugere subtrair ou debilitar suas responsabilidades basilares. Ao contrário disso, ele insiste na possibilidade de recuperar e reforçar o caráter público do Estado, via a constituição destes *loci* participativos, com a finalidade de “torná-lo [o Estado] mais permeável e sensível à lógica da sociedade e da cidadania”⁷⁷.

Com base no exposto, e antes de concluirmos este capítulo, ressaltamos o caráter evidente das conexões entre: os processos de descentralização do poder político e de aumento da participação societal e a emergência da experiência conselhistas, no Brasil. Ademais, outro aspecto importante que merece ser rememorado refere-se à diversidade de realidades na esfera

⁷⁶ op. Cit. p.110.

⁷⁷ op.cit.. P.106.

municipal, a qual, por sua vez, determinou um conjunto de experiências conselhistas que apresenta elevada disparidade, indicando um cenário bastante complexo.

A partir da existência de panoramas e situações tão distintas no universo das municipalidades brasileiras, reforça-se a convicção de que problemas heterogêneos podem requerer procedimentos e tratamentos diferentes, e isso evidencia, como mencionamos, que não existe uma única possibilidade de formato para os conselhos de políticas públicas.⁷⁸

Todavia, segundo alguns estudiosos (Farah e Jacobi, 2001; Kerbaudy, 2004), apesar das evidências quanto à necessidade de estudos que se dediquem a entender as singularidades, no âmbito municipal, percebe-se que o foco das pesquisas ainda tem recaído preferivelmente na esfera nacional e, quando incidem sobre a esfera local, pouco se detêm na averiguação das especificidades das formações sociais, econômicas e políticas, além de freqüentemente desconsiderarem as condições institucionais ou as injunções políticas que podem influenciar o processo de tomada de decisão ou de planejamento.

Em outras palavras, ainda que sejam significativas as alterações ocorridas, nas últimas décadas, no processo de decisão e na oferta de políticas públicas, em especial na esfera municipal, e mesmo considerando os expressivos impactos que essas transformações produziram na realidade dos municípios brasileiros⁷⁹, esta esfera e os estudos a ela relacionados permanecem não sendo alvo de atenção preferencial por parte da literatura especializada. (Kerbaudy, 2004).

Neste particular, convém atentar também para as ponderações apresentadas por Gaventa (2004), que observa que é notória a demanda por análises empíricas que examinem de perto a dinâmica da participação nessas novas arenas democráticas. De fato, estes estudos, no dizer do referido estudioso, poderiam ajudar a distinguir não só quem realmente participa desses processos, mas, também, precisar quais têm sido os desdobramentos das ações dessas arenas participativas na configuração de um novo modelo de cidadania⁸⁰.

⁷⁸ Só para ilustrar, e considerando o caso específico da municipalidade de São Paulo, verificamos, por exemplo, que a temática da participação e sua institucionalização alcançam dimensões ainda mais complexas, em razão do tamanho do Município, fato esse que por si só, já faz da cidade de São Paulo uma referência para o Brasil. Adicionalmente, torna-se imprescindível atentar para a variedade de conselhos existentes em diversas áreas, para a natureza heterogênea da sua organização popular, tanto quanto, para a sua larga tradição associativa (principalmente no que concerne a alguns setores), e essas características, por seu turno, estimulam questionamentos e exigem análises específicas e criteriosas, visando a melhor compreensão desse fenômeno.

⁷⁹ As alterações produzidas pela Carta Magna de 1988, no âmbito das municipalidades, foram inegavelmente expressivas, em especial a partir das transferências de responsabilidades decisórias para as unidades subnacionais.

⁸⁰ Tais reflexões encontram-se em prefácio do livro “Participação e Deliberação: Teoria democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo”.

Além do mais, à guisa de reflexões, resgatamos consideração bastante pertinente de Coelho, que ilustra de forma magistral, o quadro no qual se movimentam estes colegiados atualmente: “Aqueles que inscreveram a

Assim, em se tratando de realidade brasileira, e considerando os conteúdos aqui debatidos, são inegáveis os óbices e as limitações existentes para a consolidação de organismos participativos, e este cenário confirma, a nosso ver, a importância de empreendermos pesquisas, também na área de turismo, que contemplem experiências concretas quanto à participação societal nas políticas do setor.

Os argumentos apresentados até o momento revigoram e fortalecem a nossa opinião a respeito da oportunidade do estudo que aqui propomos, focalizando o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P. Aliás, no que concerne especificamente a esta arena, inferimos que a natureza peculiar da atividade turística do município de São Paulo, voltada prioritariamente para o turismo de negócios, provavelmente nos levará a algumas conclusões diversas dos trabalhos acadêmicos existentes, referentes a outros conselhos de políticas públicas nos demais setores, e até mesmo, com relação aos colegiados vinculados à área de Turismo, principalmente no que diz respeito às qualidades distintivas da sua representação societal. A esse respeito, tendo como ponto de partida o aludido Conselho, estamos especialmente interessados em investigar em que medida este órgão vem incorporando a sociedade civil na produção de políticas públicas de turismo na cidade de São Paulo, e qual o perfil dos novos atores nele presentes.

Além disso, pretendemos avaliar não somente a ocorrência de incorporação de atores da sociedade civil ao campo das decisões - via a participação dos mesmos no Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P.) -, mas também analisar se aqueles segmentos menos favorecidos ou com menos recursos para articular suas demandas (e que são igualmente impactados pelas políticas produzidas nesse espaço) têm incrementando suas chances de ver seus interesses representados nesse órgão. Com efeito, há que se ponderar não apenas sobre a inclusão desses agentes, sendo aconselhável averiguar concomitantemente, se esta assimilação se traduz em efetiva participação dos mesmos nas deliberações deste fórum. A esse respeito, lembramos que na percepção do Coelho (2004), a mera incorporação de alguns segmentos mais fragilizados - os quais tradicionalmente estiveram ausentes do processo de deliberação de políticas públicas - aos aludidos conselhos, não significa que estes grupos estão contribuindo para a produção das referidas políticas. É preciso ir além, e conferir

participação social no projeto constitucional parecem não ter se dado conta, ao menos naquele momento, de quão custoso é construir instituições, que atendendo aos requisitos de uma instituição democrática, sejam capazes de baixar os custos associados à participação política dos segmentos mais pobres e vulneráveis” Para maiores detalhes, vale consultar: Coelho, Vera Scattan P. “Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?”. In: Coelho, Vera Scattan P. e Nobre, Marcos (orgs) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 266.

até que ponto existem evidências de que a agenda destes órgãos expressa realmente as prioridades de tais grupos menos articulados.

Assim, ao final desse trabalho, que nem de longe tem a pretensão de esgotar ou fazer um debate exaustivo sobre a questão conselhistas no Turismo - até porque, diante da elevada heterogeneidade existente entre os diversos municípios turísticos, entendemos que não faz sentido propor um único modelo deste tipo de organismo – esperamos ser possível concluir, no caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P.), se este conselho se enquadra na proposta dos novos espaços institucionais de democratização do processo decisório, no plano local, e incorpora efetivamente a sociedade civil, na elaboração das diretrizes para o setor.

Antes de passarmos diretamente para a abordagem do aludido conselho, entendemos necessário fazer um resgate da trajetória da gestão pública do turismo no Brasil, com o propósito de conhecer melhor a estrutura institucional na qual tal colegiado está inserido e, assim, poder vislumbrar com maior precisão o novo papel atribuído a este tipo de arena e o porquê do incremento da importância desta modalidade de institucionalidade, no contexto local, após a Lei Magna de 1988.

Só para lembrar, o modelo de gestão pública do Turismo que vigorou no Brasil até meados da década de 1980 destacou-se por ser marcadamente centralizado nas mãos do governo federal, e este estilo de gerir a atividade influenciou profundamente a dinâmica do desenvolvimento do setor turístico no país, desde os seus primórdios. Aliás, conforme veremos a seguir, com base nos trabalhos de Beni (1991), Nogueira (1992), Cruz (1999), Solha (2004) e Cavalcanti (2006), dentre outros, esse viés centralizador vai concorrer para manter a inexpressiva representatividade dos governos estaduais e municipais, no curso de um longo período, no que tange à produção de políticas públicas de turismo⁸¹. Igualmente, no decorrer de grande parte da história evolutiva da atividade turística brasileira, observa-se que é irrelevante a presença da iniciativa privada em fóruns ou colegiados que formulassem orientações para o setor, bem como é patente a inexistência de participação de outros segmentos da sociedade civil na discussão deste temário.

Por conta dessas características, a maioria das análises relevantes sobre gestão pública do turismo produzidas até muito recentemente privilegiou (com razão), a esfera federal, em virtude de se observar que a atividade era concebida majoritariamente (quando não, totalmente) por um grupo reduzido de gestores públicos, vinculados à instância federal. Neste

⁸¹ Neste particular, vale destacar que o estado da Bahia se revela uma exceção, por razões as quais não iremos abordar neste trabalho.

contexto, cabia aos entes subnacionais quase sempre, a mera operacionalização das estratégias, valendo destacar que esta fase de implementação das políticas se processava, com frequência, de maneira deficiente, em virtude de uma série de lacunas que serão comentadas no decorrer da próxima etapa deste estudo.

Não obstante, tal cenário começou a se alterar no decorrer dos anos de 1980, sendo que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 - com a institucionalização da descentralização do poder político -, os estados e municípios ampliaram suas atribuições e responsabilidades. Além disso, por determinação da aludida Carta Magna, o município foi elevado à categoria de ente federativo, passando a exercer papel distinto no contexto da federação brasileira. Paralelamente, também foram inseridas neste novo Diploma Constitucional previsões expressas de participação cidadina nas políticas públicas, através de diversas modalidades e formatos institucionais, dentre eles, os conselhos (federais, estaduais e municipais).

Assim, desde tais alterações, estes colegiados tornaram-se relevantes, justificando-se, como já mencionamos, pesquisas e estudos sobre os mesmos, uma vez que passaram a poder influenciar muito fortemente, os rumos das ditas diretrizes estatais, inclusive no plano local. De fato, partindo-se da constatação das mudanças acima mencionadas, entendemos que ganha relevância refletir a respeito desta nova institucionalidade, na esfera municipal, bem como, sobre o teor que os processos sociais e políticos podem assumir no interior dessas instâncias, sem perder de vista obviamente, que o nosso foco recai sobre o papel da participação societal no processo decisório de políticas públicas de turismo, no âmbito do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.

Acrescentamos ainda que adotaremos o conceito de sociedade civil formulado por Bobbio (1982), o qual propõe a seguinte definição de sociedade civil:

“Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e, portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de

grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de liberação da mulher, os movimentos de jovens, etc⁸².”

No próximo capítulo, portanto, faremos um resgate da trajetória da gestão pública do turismo brasileiro, a começar da década de 1930, visando salientar o caráter recente da transição de um modelo centralizado de gestão para um descentralizado, que prevê, dentre outras modificações, a incorporação da sociedade civil na elaboração das diretrizes do setor, bem como admite o município como locus gerador de políticas públicas.

3. A gestão pública do turismo brasileiro: uma breve história

Na interpretação de Cruz (2000), que aborda em seu trabalho, dentre outras questões, a evolução da atividade turística no Brasil - com base nas diversas legislações existentes relacionadas à mesma - pode-se vislumbrar que a trajetória do turismo percorreu três estágios distintos.

O momento inaugural vai do final da década de 1930 até 1966, mas especificamente do ano 1938, no qual se identifica a primeira orientação legal que se refere, mesmo que tangencialmente, à atividade turística – isto é, o Decreto lei n.º 406, de 4 de maio de 1938. Tal época é caracterizada por normas legais desarticuladas, que tratam apenas de alguns ângulos da atividade, focalizando em especial, a regulamentação de agências de viagens e de turismo. Este é um período marcado por grande intervencionismo estatal. (CRUZ, 1999).

A segunda fase, na visão de Cruz (1999), tem como referência inicial o Decreto Lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966, que institui pela primeira vez uma “Política Nacional de Turismo⁸³”, definindo igualmente, a criação de órgãos oficiais – tais como a Empresa

⁸² BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. Rio de Janeiro :Ed. Graal, 1982

⁸³ Segundo Nogueira (1986), “Entende-se por Política Nacional de Turismo o conjunto de fatores condicionantes e diretrizes ou políticas básicas, os quais expressam os caminhos para atingir os objetivos nacionais para o

Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNtur) - responsáveis por formular, coordenar e implementar a aludida política. Esta etapa estendeu-se até o ano de 1991, quando ocorreu a revogação do Decreto Lei acima mencionado, pela Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991, a qual reestruturou a (EMBRATUR). Deste ponto em diante, começa o terceiro período da história das políticas de turismo brasileiras, que chega até os dias atuais.

Em nosso trabalho, adotaremos, a princípio, os parâmetros sugeridos por Cruz, por entendermos que sua opção metodológica - apoiada na periodização das legislações que disciplinam as atividades turísticas, desde as normas legais originais até aquelas mais contemporâneas - alcança ordenar a atividade, organizando-a, segundo a convergência do conjunto de temáticas, medidas e normas legais vigentes e relevantes em cada época, além de conseguir designar e classificar cada etapa, de acordo com demarcações que se sustentam em “rupturas importantes entre uma e outra fase”⁸⁴.

Todavia, e mesmo reconhecendo que a metodologia acima sugerida, a qual consiste em organizar o estudo do turismo pátrio em conformidade com uma divisão cronológica, é um recurso útil para o didatismo, temos em mente, em contrapartida, que a realidade é geralmente bem mais complexa e intrincada. Portanto, por conta disso, almejamos, partindo deste enquadramento, ir além, se possível, desta perspectiva, buscando estar atentos principalmente, aquilo que Lamounier (s/d) denomina “caráter político do processo decisório”, no âmbito das políticas públicas⁸⁵. Noutro dizer, tencionamos realizar uma pesquisa que considerando como ponto de partida os três períodos acima demarcados, tentará não se restringir aos limites técnico-administrativos, evitando fazer uma análise meramente descritiva das ações do poder público, no campo do turismo, ações estas as quais entendemos devem estar certamente (mas não unicamente) comprometidas com a tomada de decisões em bases científicas. Desta forma, e em consonância com Lamounier (s/d), concordamos que “a política está em toda parte e que toda técnica tem, nesse sentido, um aspecto político”, bem como, que a apreensão da política, na sua concepção mais abrangente, requer o exame das relações entre Estado e Sociedade, o

turismo, determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado e facilitam o planejamento das empresas do setor quanto ao empreendimento e atividades mais susceptíveis de receber apoio estatal”. Para maiores detalhes, consultar NOGUEIRA, Mário G. *Política Nacional de Turismo: Distorções e Participação*. RAM – Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: v. 33, n. 178, p.72 – 81, jan./mar. 1986. P.72

⁸⁴ Consultar: CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Políticas de turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil*. São Paulo: FFLCH/USP, 1999. Tese de Doutorado. Orientador: YÁZIGI, Eduardo Abdo. Cruz, p.47.

⁸⁵ Para maiores detalhes, consultar:

LAMOUNIER, Bolívar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência mimeografado*. São Paulo, s/d. p.1

que sem dúvida nos leva à conclusão, elaborada por este estudioso de que: toda política, além de seus aspectos técnicos, está condicionada por interesses e expectativas⁸⁶.

Posto isto, teceremos a seguir nossas considerações com relação a cada um dos três estágios, tendo como norte os critérios adotados por Cruz (1999), procurando adicionalmente, conforme mencionado, investigar “o sistema das políticas públicas” (enfocando a atividade turística), sistema o qual, no dizer de Lamounier (s/d), se distingue por ser “um processo em fluxo, que se caracteriza por constantes barganhas, pressões, contra-pressões e não raro, por redefinições do efeito das decisões⁸⁷.”.

Em decorrência do exposto, nossa decisão pressupõe observar atentamente as eventuais confluências e/ou discrepâncias de orientações, tanto quanto a eventual prevalência de certos setores e/ou grupos, identificar o conjunto de objetos sobre os quais incidiu a decisão política, além de tentar decifrar o que está por detrás de certos realinhamentos de interesses, para, ao final, tentar interpretar indícios de presença de forças políticas interessadas em manter ou alterar decisões e práticas.

Acrescentamos ainda que não temos a pretensão de esgotar esta investigação, pois sabemos que são inúmeros os fenômenos que influenciaram a trajetória do turismo no Brasil, desde seus primórdios até os dias atuais. Por conta disso, selecionaremos determinados acontecimentos e ordenamentos relevantes que, na nossa visão, podem ter impactado de forma significativa os rumos de tal evolução, tendo de antemão a certeza que alguns outros, por nós despercebidos, poderiam ter sido igualmente foco da nossa análise.

Queremos aqui destacar que o centro de nosso trabalho refere-se, portanto, ao esforço por nós empreendido para ampliar a compreensão a respeito do pano de fundo no qual se deu o desenvolvimento da atividade turística brasileira, bem como captar de que maneira o contexto influenciou as direções e percursos adotados. Em outras palavras, buscou-se evitar uma abordagem isolada do setor turístico - isto é, dissociada dos macroprocessos -, que nos permitisse aprofundar o entendimento de como os ambientes econômicos, políticos e sociais concorreram para influenciar as decisões relacionadas à área do Turismo.

De fato, a esse respeito, inspiramo-nos nas reflexões de Frey (2000) que argumenta que “se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores – então, a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-

⁸⁶ Op.cit. Lamounier (s/d), p.4

⁸⁷ op.cit. Lamounier (s/d), P.3

administrativos”⁸⁸. Conseqüentemente, na sua ótica, torna-se importante conhecer os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, tanto quanto os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Agregue-se às considerações acima, que ao longo do desenvolvimento desta parte do trabalho, utilizaremos dos conceitos de políticas públicas enunciados por Teixeira e Theodoulou (1995) e Frey (2000), os quais detalharemos mais adiante.

No campo específico do turismo, escolhemos as definições formuladas por Cruz (1999) e Beni (2001), as quais irão adicionar, aos conteúdos inseridos nas definições genéricas, elementos específicos do setor turístico.

Assim, para Cruz (1999) uma política pública de turismo é um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, com a finalidade de alcançar um objetivo geral e dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. Há que se observar, contudo, no dizer de tal estudiosa - a exemplo de Teixeira (2002) e Theodoulou (1995) - que toda a política é impregnada por uma intencionalidade e ideologia, e que toda a política setorial vai, a pretexto disso, revelar uma maneira de perceber, pensar e se colocar diante do mundo.

Para Beni (2001), política pública de turismo “é a espinha dorsal do ‘formular’ (planejamento), do ‘pensar’ (plano), do ‘fazer’ (projetos, programas), do ‘executar’ (preservação, conservação, utilização e resignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do ‘reprogramar’ (estratégia) e do ‘fomentar’ (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais”⁸⁹.

3.1. Os primórdios do Turismo no Brasil: 1938– 1966

Começamos nossa análise, examinando, primeiramente, alguns trabalhos que abordam as origens da atividade turística no Brasil, e observamos que existem, de início, divergências entre os diversos autores que estudam esta temática, a começar pela eleição do marco que define o “nascimento” do Turismo aqui em nosso país.

De acordo com Beni (1991), o desenvolvimento da atividade turística no Brasil inicia-se por intermédio de esforços isolados da iniciativa privada e de órgãos regionais da administração pública. A ação destes organismos visava geralmente muito mais a demarcação de posições

⁸⁸ FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. N.º 21 – JUN DE 2000. p.232.

⁸⁹ Beni, Mário Carlos. **A política do turismo**. In. Trigo, Luiz Gonzaga Godói. Turismo. Como aprender, como ensinar, 1. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.p.77.

políticas do que propriamente à estruturação daquilo que o referido autor denomina “Sistema Nacional de Turismo” (Beni, 1991). Desta forma, para este estudioso, o primeiro passo no sentido de estabelecer normas de regulamentação do Turismo brasileiro tem como referência a criação da Comissão Permanente de Exposições e Feiras. Este órgão colegiado, era composto por representantes ligados aos órgãos estatais das áreas econômicas e de exportação e pelas associações de classe dos produtos industriais, agro-exportadores (Instituto Álcool e do Açúcar) e do comércio, tendo sido criado pelo Decreto n.º 24.163, de 24 de abril de 1934. Tinha como objetivos: a) organizar exposições e feiras de produtos no país; b) representar o país em feiras e exposições internacionais; c) organizar feiras ambulantes ou flutuantes, a bordo de navios mercantes brasileiros ou estrangeiros, arrendados, que estivessem navegantes durante cruzeiros, com bandeira brasileira. Como podemos observar, sua representação estava mais vinculada às instituições que exprimiam os interesses dos produtores nacionais e às associações de classe, do que a empresas e órgãos relacionados à organização de exposições, feiras e eventos. Este modelo de entidade se aproxima do padrão de órgão estratégico (típico daquele momento), de natureza técnico-econômica, apresentando função promocional, objetivando dar vazão à produção industrial e agrícola, no mercado interno e externo, por intermédio de exposições e feiras. Conseqüentemente, pouco representava os interesses e/ou demandas característicos ou específicos do campo do Turismo⁹⁰.

Para Zacchi (2005), o início do desenvolvimento da atividade turística no Brasil data da década de 1920, mas especialmente do ano de 1923, quando ocorreu a fundação do Touring Club do Brasil, designada, à época, de Sociedade Brasileira de Turismo. Ao pesquisarmos este acontecimento, descobrimos que a criação dessa organização se deu, segundo discurso da própria entidade, para divulgar os recursos turísticos do país junto às denominadas “classes superiores” nacionais, que ao pensarem em Turismo, tinham seus olhos voltados unicamente para Europa. Além disso, parece-nos evidente que a iniciativa de instituição de tal sociedade tinha interesses que convergiam com os do presidente Washington Luiz, que transformou a construção das estradas em lema de governo⁹¹.

Na abordagem desenvolvida por Cruz (1999), o turismo ingressou na agenda governamental no final da década de 1930, quando se identifica a ocorrência do primeiro diploma legal a

⁹⁰ op.cit .p.70

⁹¹ Na administração de Washington Luiz tem início a “Era Rodoviária” - que se desenvolve à luz do lema, “Governar é abrir estradas”. Por conta disso, o referido presidente ficaria conhecido como o “Presidente Estradeiro”. Para maiores detalhes, consultar o site do Touring Club do Brasil, no endereço <http://www.touring.com.br/historia.php>. Acessado em 20/07/2006.

tratar de alguma dimensão da atividade turística, isto é, o Decreto Lei n.º 406, de 4 de maio de 1938, o qual foi regulamentado posteriormente pelo Decreto n.º 3.010, de 20 de agosto de maio de 1938. Aquela norma inaugural consagrou o início de uma fase denominada por Cruz de “pré-história jurídico-institucional do turismo brasileiro”⁹², e na ótica de Ferraz (1992), ela se revestia de importância significativa, visto que sinalizava, pela primeira vez, a ação e disposição, por parte do Estado, de exercer controle sobre atividades dessa natureza⁹³.

O Decreto-Lei nº 406/38 tinha como foco principal a entrada de estrangeiros no território nacional. No que tange à atividade turística, ele dispôs sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres e definiu, conforme sinaliza seu art. 59, que a comercialização de tais passagens “só poderá ser efetuada pelas respectivas companhias ou armadores, seus consignatários, pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma da lei”.

Na sequência, o Decreto n.º 3.010/38 editou um conjunto das medidas legais ou regulamentares que regiam o aludido assunto: entrada de estrangeiros no território nacional. Entretanto, no capítulo “Fiscalização das agências de navegação, turismo e colocação”, esta norma legal dispôs sobre o funcionamento e fiscalização das agências de venda de passagens e das agências de turismo, reiterando orientação anterior, expressa no Decreto n.º 406/38 – o qual tratava da venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou terrestres – e confirmou que a comercialização das passagens só poderia ser efetuada pelas respectivas companhias ou armadores, seus consignatários, agências, filiais e sub-agências, que tinham registro no Departamento de Imigração⁹⁴.

⁹² Para maiores detalhes, consultar: op. Cit. Cruz (1999). Ademais, vale ler : Ferraz, Joandre Antônio. Regime jurídico do turismo. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas, Milone, Paulo César (Org.) *Turismo: teoria e prática*. S. Paulo: Atlas, 2000. p. 151-161.(p.152.)

⁹³ A título de ilustração, salientamos que a referida orientação legal, i.e., Decreto-lei nº 406 de 04/05/1938, vinha complementar decreto anteriormente editado, o qual determinava, dentre outras coisas, que a publicação de livros, folhetos, revistas, jornais e boletins de língua estrangeira ficasse sujeita à autorização e ao registro no ministério da Justiça. Para maiores detalhes, consultar:

- AMARAL, Karla Cristina de Castro. *GETÚLIO VARGAS - O CRIADOR DE ILUSÕES*. NTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Trabalho apresentado no NPO3- Núcleo de Pesquisa, Publicidade, Propaganda e Marketing, no XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA- 1 a 5 Set 2002.
- CAMARGO, Haroldo L. *Dimensões históricas da construção do patrimônio e dos atrativos culturais para o turismo no Brasil*. IV Encontro Nacional de Turismo com Base Local. Redescobindo a Ecologia no Turismo – 15 a 18/11/2000/ Joinville, S.C
- SCHWARTZMAN, Simon, BOMENY, Shelena Maria Bousquet, COSTA Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema* 1ª Edição. Editora da Universidade de São Paulo e Editora Paz e Terra., 1984. cap. 5.

⁹⁴ As referidas diretrizes encontravam-se explicitadas em vários artigos do citado Decreto n.º 3.010/38, a saber, desde o art 206 até art. 214.

Cabe explicitar que tais atribuições acima mencionadas ficaram sob a responsabilidade do Departamento de Imigração, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Adicionalmente, o Decreto n.º 3.010/38 tratou da concessão de visto consulares⁹⁵.

Todavia, antes de nos aprofundarmos no exame dos marcos legais que sinalizam o início da atividade turística no Brasil, vale a pena, a nosso ver, uma pequena digressão para resgatar o cenário em que esta norma original e elementar foi concebida, ou seja, no bojo de uma situação de tensão entre grupos étnicos e o governo Vargas, o qual já havia vedado anteriormente, atividades políticas de estrangeiros residentes no Brasil, tanto quanto, o uso de bandeiras, uniformes e distintivos de partidos estrangeiros, sem contar a proibição de edição de jornais por imigrantes.

Portanto, se considerarmos o mencionado Decreto-Lei n.º 406/38, como alternativa de marco do nascimento da atividade turística no Brasil, é razoável concluir que a percepção do Turismo como atividade, ocorre de forma indireta e tangencial. Realmente, tanto esta lei, que sinaliza, segundo Ferraz, a gênese da atividade turística no Brasil, bem como, as outras referências - dentre elas, as relatadas por Beni (1991) e Zacchi (2005) - não têm como núcleo principal o Turismo. Noutro falar, as mencionadas normas legais e eventos até agora citados, estão associados a várias temáticas e interesses que não a atividade turística, *a priori*, evidenciando-se a visão prevalecente naquele primeiro momento, que expressava o não reconhecimento do turismo como atividade autônoma. Sumariando, parece-nos que o Turismo, neste período, não merecia atenções e ordenamento mais particularizados, sobretudo, por parte do Estado⁹⁶.

Paralelamente, é necessário ter em conta, que no curso da década de 30, quando da edição do já mencionado Decreto n.º 406/38, iniciou-se no Brasil um processo de aumento gradual da intervenção do Estado na economia e na organização da sociedade. De certo, assistiu-se dessa época em diante a um acirramento da onda de centralização influenciada sobretudo pelo golpe de 1937, em que Vargas assumiu poderes ditatoriais. Na sequência, há que se mencionar o advento da Constituição de 1937, outorgada em 10 de novembro do aludido ano, que institucionalizou o regime ditatorial do Estado Novo, isto é, promoveu processo de centralização autoritária, anulou a independência dos poderes e a autonomia federativa, além de ter suspenso a liberdade partidária, em nome da ordem política e social. Na nova

⁹⁵ A título de curiosidade, observamos que o termo “turista” aparecia em vários artigos desse diploma legal (o Decreto n.º 3.010/38) dentre eles, art. 25; parágrafo 2.º do art. 29; art. 31; parágrafo 4.º do art. 43; parágrafo 3.º do art. 45; parágrafo 2.º do art. 94; parágrafo 2.º do art. 151, dentre outros.⁹⁵

⁹⁶ Beni (1991) Zacchi (2005).

Constituição de 1937 encontravam-se dispositivos semelhantes aos existentes em Constituições de regimes autoritários, vigentes na Europa (tais como, Portugal, Espanha e Itália), sendo que muitos desses ordenamentos permaneceram até as vésperas da promulgação da Constituição Federal de 1946.⁹⁷.

Nas palavras de Sallum Júnior (1999), configura-se a partir dos anos de 1930, um sistema de dominação do Estado sobre a sociedade, que vai se estender por mais de meio século, ou seja, perdurará desde os anos de 1930 até a década de 1980. Em suma, este momento é marcado por vigorosa centralização político-administrativo, com forte viés autoritário. Do ponto de vista do Estado, ele passará a deter progressivamente, relevante poder organizador sobre a sociedade e o mercado.

No que tange ao tema do turismo, constatamos que em 1938, o Departamento Nacional de Propaganda (DNP) - que por sua vez resultou da reorganização do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC) -, absorveu as funções da Agência Nacional e passou a ser incumbido de gerir as atividades turísticas, juntamente com o rádio, imprensa e cinema⁹⁸.

Vale lembrar que, paralelamente, esse era o tempo dos cassinos, dos shows e das vedetes, sendo o jogo organizado um dos grandes recursos de lazer das classes abastadas. De fato, nos tempos de Getúlio Vargas, especialmente entre os anos de 1933-1945, os cassinos floresceram em todas as grandes capitais nacionais, tornando-se num forte atrativo para as elites⁹⁹.

Todavia, foi no final da década de 1930, mais precisamente em 1939, que se assistiu à criação do primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal: a Divisão de Turismo, a qual constituía um dos setores do Departamento de Imprensa e Propaganda de Getúlio Vargas – D.I.P., sendo este último vinculado diretamente à Presidência da República.

⁹⁷ Segundo Selcher (1989), observou-se, a partir desse período, a concentração progressiva do poder político nas mãos do governo central - em detrimento dos estados-membros -, e o intervencionismo estatal iniciado em 1930 (ainda que, no começo, de forma mais branda), seria intensificado e se tornaria a marca dos novos tempos. Neste contexto, de acordo com Almeida (2005), as políticas públicas, em geral, eram influenciadas por concepções autoritárias e resultantes de procedimentos centralizados de decisões e de gestão.

No que tange à efetivação do Golpe de 1937, o regime Vargas abraçou abertamente o ideal de extrema direita que preconizava que o Estado Nacional - em especial as estruturas do Executivo Federal -, deveria ser o grande articulador do projeto de desenvolvimento capitalista industrial, percebendo-se que este período foi marcado por: crise do setor agrário, em oposição à ascensão do setor industrial, acirramento do intervencionismo e da centralização política (em torno do governo federal), ao mesmo tempo em que se assistiu ao progressivo enfraquecimento do poder das esferas subnacionais.

Para mais detalhes, ver também: Boris Fausto. “A revolução de 30” em Carlos Guilherme Mota (org). Brasil em Perspectiva, São Paulo, Difel, 12ª.edição, 1981, pp.227-255.

⁹⁸ CALABRE, Lia. **Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque**. Estudos Históricos, Mídia. N. 31, 2003/1. CPDOC/FGV

⁹⁹ PAIXÃO, Dario Luiz Dias. 1930 – 1945, *A Belle Époque* do Turismo Brasileiro: os Hotéis – Cassino na Era Getulista. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Análises regionais e globais do Turismo Brasileiro**. São Paulo: Roca. 2005. p.867-883.

Com efeito, a criação de tal Divisão e a forma como ela passou a conduzir os assuntos relativos ao Turismo confirmam a predisposição observada neste período, por parte do governo federal, com relação ao controle da condução das políticas públicas culturais. Conseqüentemente, o referido departamento, instituído pelo Decreto-Lei n. °1.915, de 27 de dezembro de 1939, iria operar dentro desses parâmetros.. (AMARAL, 2002)

Quanto ao Departamento de Imprensa e Propaganda de Getúlio Vargas - D.I.P., ele era um órgão autônomo, de controle da comunicação social, surgido durante o governo de Vargas, e foi essencial na manipulação e censura dos meios de comunicação (como jornais, rádio, teatro e cinema) por parte do regime. Noutro falar, era responsável pela elaboração da legislação referente a todas as atividades culturais, fiscalizando e supervisionando a aplicação das normas aos meios de comunicação, em todo o território nacional¹⁰⁰.

Este organismo era constituído de cinco divisões (Divulgação, Radio-difusão, Cinema e Teatro, Imprensa e Turismo), além de uma divisão de serviços auxiliares (os de comunicação, contabilidade, tesouraria, material, filmoteca, discoteca, biblioteca). Na visão de Fausto (2001), a intervenção deste órgão em tais atividades acima elencadas não tinha como alvo promover a sua estruturação. Na verdade, a intenção de tal entidade era a de se exercer uma clara intervenção de natureza controladora.

De fato, no que tange à Divisão de Turismo, vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda -D.I.P, esta tinha a função precípua de superintender e fiscalizar os serviços de turismo internos, tanto quanto, os que eram dirigidos ao exterior, e isto, na prática, significava uma intervenção marcadamente controladora, com foco na fiscalização das atividades relativas às agências de viagem¹⁰¹.

¹⁰⁰ Como menciona o próprio artigo 2º, do Decreto-Lei n. °1.915/39 que dispunha sobre a criação do D.I.P., este organismo tinha por fim: “centralizar, coordenar, orientar e superintender a propaganda nacional, interna ou externa, e servir, permanentemente, como elemento auxiliar de informação dos ministérios e entidades públicas e privadas, na parte que interessa à propaganda nacional” Assim, por determinação desse decreto, todos os serviços de propaganda e publicidade dos ministérios, departamentos e estabelecimentos da administração pública federal e de entidades autárquicas passaram a ser executados com exclusividade por este órgão, que adicionalmente, tornou-se como verificamos, instrumento fundamental para a promoção pessoal do Presidente. Sem dúvida, o Departamento de Imprensa e Propaganda de Getúlio Vargas - D.I.P teve um papel destacado, não só divulgando as realizações de Vargas, mas organizando homenagens ao próprio, bem como a sua família e autoridades, concorrendo assim para ajudar na construção de uma imagem positiva do governo e para estimular o "culto à personalidade" do então ditador, por meio de um aparato de propaganda de massas. Observava-se portanto, a clara tendência de o aludido organismo buscar controlar as informações a serem divulgadas no país, ou seja, funcionar de modo a centralizar a provisão de informações, além de ser evidente seu empenho em fazer a apologia do Estado Novo, tornando-se “organismo exemplar”, no que tange à violência contra a liberdade de pensamento e expressão.

Ademais, segundo CALABRE (2003), desde os primeiros tempos no poder, Vargas evidenciou especial preocupação em controlar as atividades culturais, sobretudo, aquelas vinculadas às classes populares ou ao grande publico. Para maiores detalhes, ver : CALABRE(2003). Op.cit.

¹⁰¹ Para maiores detalhes ver: Site da Fundação Getúlio Vargas - Centro de Pesquisa e documentação de história contemporânea do Brasil ; FGV – CPDOC http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_html/7791_2.asp

A esse respeito, em 1939, quando se criou o Departamento de Imprensa e Propaganda - D.I.P, Ferraz (1992) registra que a atividade de natureza fiscalizatória sobre as agências passou a fazer parte das suas (do D.I.P.) responsabilidades. Todavia, o registro das mesmas, ficou a cargo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sendo que este quadro irá se modificar posteriormente, isto é, logo em 1940, conforme veremos mais à frente, neste trabalho.

A partir do exposto, é razoável que se suponha acertada análise de Amaral (2005), que ao examinar a Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, de Getúlio Vargas, afirma que, “Nem o turismo ficou de lado quando se fala em Estado Novo”¹⁰². De fato, fica estampada a partir da criação de tal departamento, a estratégia de comunicação de Vargas, utilizando-se não só da mídia para consolidar sua hegemonia sobre a sociedade, bem como, de todos os canais disponíveis para trabalhar a propaganda ideológica de seu governo, dentre eles, o Turismo.

Adicionalmente, vale destacar que naquele momento, associava-se o desenvolvimento da atividade turística a possibilidades de melhorar a rede hoteleira, construir novos teatros, aprimorar o meio artístico e cultural, sem desprezar obviamente, o potencial aporte de dispêndios relacionados aos eventuais gastos *per capita* dos turistas¹⁰³.

A partir desse relato, confirma-se, no nosso entendimento, que o turismo brasileiro em sua gênese nasce focalizando quase que exclusivamente as dimensões auspiciosas da atividade, atribuindo-se à ele um certo caráter redentor. Seguindo esta orientação, reforça-se a percepção (equivocada) que irá se perpetuar posteriormente, de que o desenvolvimento do mesmo

Além disso, consultar: TOMAIN, Cássio dos Santos. **O Cine Jornal Brasileiro do DIP: como Getulio adotou o cinema**. INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Trabalho apresentado no GT 10 – Comunicação Audiovisual (Televisão, Cinema e Vídeo) do Intercom Sudeste 2006 – XI Simpósio de Ciências da Comunicação na Região Sudeste. Ribeirão Preto/SP – 22 a 24 de maio de 2006.

¹⁰² OP.CIT. P.11

¹⁰³ Com base nestes relatos, percebe-se que o Turismo, no âmbito da lógica Varguista, foi identificado como mais um instrumento a ser usado para fortalecer sua (de Vargas) presença no imaginário do povo brasileiro. Adicionalmente, Camargo relata em seus estudos, com base em entrevista realizada com Alzira Vargas, filha e assessora de Getúlio, os variados estímulos que levaram à implantação da Divisão de Turismo do D.I.P. De fato, a idéia de criação de um organismo para cuidar do turismo tem origem em sugestão do prefeito de Poços de Caldas (auxiliado pelo ator Procópio Ferreira), sendo que a mesma foi apresentada à própria Alzira, em fevereiro de 1938, quando ela estava em seu retiro de verão na citada estação de águas. A filha de Getulio Vargas alega que foi convidada pelo prefeito da cidade ao seu gabinete para uma apresentação, na qual o assunto em pauta era o turismo. Lá, mostraram a ela, estatísticas, mapas, folhetos, relatórios e demais estudos, destacando a importância desta atividade para a economia de países como a França, Itália, Suíça, dentre outros, com o objetivo de provar a sua rentabilidade, bem como, as oportunidades de a mesma ser tornar uma atraente fonte de recursos para o Brasil, necessitando-se para tanto, de adequada organização turística. Para maiores detalhes, ler: Camargo, Haroldo L. *Dimensões históricas da construção do patrimônio e dos atrativos culturais para o turismo no Brasil*. IV Encontro Nacional de Turismo com Base Local. Redescobindo a Ecologia no Turismo – 15 a 18/11/2000/ Joinville, S.C.

poderia ser considerado como uma espécie de panacéia e, portanto, ajudar a superar os variados obstáculos decorrentes de um cenário subdesenvolvido.

De acordo com a versão de Camargo, no que concerne à Divisão de Turismo, dirigida por Francisco de Paula Assis Figueiredo, e ligada ao Departamento de Imprensa e Propaganda - D.I.P., tanto entidades privadas como públicas, isto é, todos aqueles organismos relacionados ao exercício da atividade turística deveriam ser cadastrados, aprovados ou não, pelos serviços da Divisão, incluindo-se aí os indivíduos com diversos graus de envolvimento com o campo do turismo (tais como guias e intérpretes que trabalhavam para agências). Da mesma forma, todo o material – roteiros, planos, folhetos, etc – utilizado pelas agências turísticas e companhias de navegação, passagens marítimas, fluviais e aéreas, deveria ser aprovado previamente por este órgão¹⁰⁴.

Segundo Beni (1991) e Cavalcanti e Hora (2002), o Decreto-Lei n.º 2.440/40, o qual estabelecia os tipos de agenciamentos que poderiam obter registro governamental, evidenciava as aspirações de grupos da iniciativa privada, que ansiavam por instituir dispositivos de reserva de mercado, a exemplo de ações protecionistas que se delineavam em vários setores produtivos, naquele momento. Neste particular, e no período em tela, Amaral observa que as agências e empresas de turismo deviam passar por uma espécie de avaliação com o fim de serem classificadas segundo alguns critérios, e assim obter uma classificação e um registro padrão. Ademais, tinham que fazer um depósito, no Tesouro Nacional, para assegurar seu negócio¹⁰⁵.

A respeito do Decreto-Lei n. 2.440/40, Cruz (1999) chama atenção para o fato de que tal norma é o primeiro diploma legal que trata exclusivamente da atividade turística, visto que os outros ordenamentos anteriormente sugeridos e relacionados a esta atividade, abordavam diversos temas, além do turismo. Destaca por exemplo, que o artigo 2º. da aludida orientação legal faculta às agências de viagens, bem como, às agências de turismo e às companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas, organizar por conta própria ou em conjunto com empresas de transporte e de hospedagens, viagens coletivas e de excursão, mediante autorização do Departamento de Imprensa e Propaganda – D.I.P. Desta forma, fica claro que ao incentivar o entrelaçamento entre os diversos atores mencionados, ou

¹⁰⁴ No caso das agências de viagem, elas deveriam registrar-se na mencionada Divisão de Turismo do D.I.P., nos termos do Decreto-Lei n.º 2.440, de 23 de julho de 1940, sendo que as mesmas passavam a ser classificadas em três categorias: agências de viagem e turismo, agências de turismo e companhias e agências de navegação e de passagens.

Para maiores detalhes, consultar: Camargo, Haroldo L. *Dimensões históricas da construção do patrimônio e dos atrativos culturais para o turismo no Brasil*. IV Encontro Nacional de Turismo com Base Local. Redescobrimo a Ecologia no Turismo – 15 a 18/11/2000/ Joinville, S.C.

¹⁰⁵ Em caso de multas ou de infrações, estas também teriam que ser depositadas junto ao Tesouro nacional.

seja, ao estimular a conexão dos vários elos do turismo, o poder público dava um primeiro (ainda que tímido) passo, em favor da criação de condições oficiais para que os variados agentes privados associados com o turismo, no Brasil, começassem a ser organizar como atividade - mesmo que, às vezes, isso ocorresse de forma um tanto amadora, com o intuito constituir um setor da economia.

Amaral observa ainda que a Divisão de Turismo do D.I.P. também controlava o incentivo à construção de hotéis, concedendo financiamento através do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, no valor de 30 mil contos. Acrescenta que cidades como Salvador, Bragança, no Pará, Itai e Lambari, em Minas Gerais, dentre outras, demonstraram interesse em incrementar o ramo de hotelaria, sendo então, elaborado e distribuído material de propaganda dessas localidades – tal qual, *folders*, álbuns, catálogos, etc -, visando atrair pessoas de diversos países e do próprio Brasil para estas cidades ¹⁰⁶.

Goulart (1990), menciona que a Divisão de Turismo do D.I.P. também promovia a vinda de pessoas famosas e de destaque nas mais variadas áreas, incluindo aí atores, cantores, fotógrafos estrangeiros, dentre outros.

Camargo (2000) chama a atenção para a existência de uma revista financiada e distribuída por este órgão oficial (Departamento de Imprensa e Propaganda – D.I.P.), entre 1941 e 1944, editada originalmente em inglês, com o nome de *Travel in Brazil*, sendo o mesmo depois alterado, vindo a se chamar *This is Brazil*. Esta publicação tinha o objetivo de divulgar os atrativos turísticos brasileiros, sobretudo nos Estados Unidos, tendo mais de 25.000 exemplares distribuídos por agências americanas. ¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Verifica-se que o Departamento de Imprensa e Propaganda - D.I.P. empreendia forte divulgação das referidas cidades - além do Rio de Janeiro, obviamente - para o exterior, bem como para toda a área administrativa do país. Em suma, a Divisão de Turismo fazia promoção nacional e internacional, via encartes, destacando os principais pontos turísticos brasileiros, em revistas. Também organizou a exposição "Posição do Brasil no mundo", na Feira de Amostras, que expunha 70 painéis e gráficos, discorrendo sobre a economia brasileira e suas diversas atividades, sendo que posteriormente, tais painéis foram encaminhados ao Ministério do Trabalho para figurar na Feira das Indústrias Brasileiras, em Montevidéu e Buenos Aires. Para maiores detalhes, consultar: site da Fundação Getúlio Vargas – Centro de Pesquisa e documentação de história contemporânea do Brasil; FGV– CPDOC : http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes.htm/7791_2.asp. **Departamento de Imprensa e Propaganda – D.I.P.** Acessado em 20/07/2006.

¹⁰⁷ Noutro dizer, segundo o mencionado autor, era patente a função atribuída à referida publicação, servindo de veículo para a venda de atrações turísticas destinado especialmente ao público norte-americano. Com efeito, Camargo ressalta: “Desde a escolha das capas, com desenhos coloridos, a diagramação com um grande número de imagens e textos relativamente curtos, e excepcionalmente bem redigidos e vertidos para o inglês”, tudo revelava o foco no público americano. A “Travel in Brazil”, de acordo com Camargo, evidenciava de forma expressa a intenção de propagar a ideologia oficial do regime, e se inseria no projeto da política de boavizinhança do governo Roosevelt. Por conta disso, e por determinação do dito Departamento de Imprensa e Propaganda - D.I.P., não se observam, nesta publicação, menções críticas aos Estados Unidos, orientação esta seguida igualmente pela imprensa em geral e por outros meios de comunicação a partir de 1941.

Apesar do forte caráter ideológico pró-regime Vargas que se reflete nesta publicação, isto é, na *Travel in Brazil*, vale destacar que diversos intelectuais modernistas (colaboradores do SPHAN e responsáveis por estudos e pela

A partir do exposto, e inspirados nas reflexões de Camargo (2000), que observa que umas das características inerentes às ditaduras é “estabelecer o que dever ser visto e como deve ser visto”, ou seja, disciplinar o olhar do turista, fica claro, no nosso entendimento, a estratégia de incorporação do Turismo ao Departamento de Imprensa e Propaganda -D.I.P., sobretudo em um contexto de um governo autoritário, como o de Vargas, neste período.

Todavia, no decorrer da Ditadura Vargas (1937- 1945) de acordo com Amaral (2002) a Divisão de Turismo sofreu as consequências do acirramento da Segunda Grande Guerra, e sua estratégia de divulgação do Brasil, visando atrair turistas, foi “esvaziada”, não “rendendo” o que se esperava, já que nem mesmo os países do Primeiro Mundo estavam inclinados a fazer passeios turísticos, naquele momento de exasperação do conflito mundial.

Posteriormente, isto é, em maio de 1945, ocorreu a extinção do Departamento da Imprensa e Propaganda – D.I.P, pelo Decreto-Lei n.o. 7.582, de 25 de maio de 1945. Assim, a Divisão de Turismo, que compunha a estrutura do mencionado organismo de comunicação, foi transferida para o Departamento Nacional de Informações - DNI, o qual era subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, permanecendo atrelada a tal departamento durante parte do ano de 1946, quando então foi transferida para o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio).¹⁰⁸

Em resumo, segundo Beni, a marca deste período, que vai de 1937-1945, é a proteção dos bens históricos e artísticos nacionais e a fiscalização de agências e venda de passagens.

Vale lembrar que a partir da deposição de Getúlio Vargas, a qual ocorreu em outubro de 1945, assiste-se ao processo de abertura política, e que o ano seguinte, em 1946, promulga-se a nova Constituição, dando início a um período de redemocratização¹⁰⁹. Neste particular, isto é, quanto a esta Carta Magna, observa-se que a mesma consagrou como inviolável, o princípio da independência dos três Poderes da República - Legislativo, Executivo e Judiciário -, institucionalizou partidos nacionais, eleições livres e um Congresso com efetivo poder político.

elaboração conceitual do patrimônio nacional brasileiro) escreveram textos para esta revista. Assim, podemos observar, Mario de Andrade colabora com dois artigos, um relativo à música brasileira e outro a respeito da capela de Brodóski, no interior de São Paulo, Menotti de Picchia escreve sobre São Paulo, e Manuel Bandeira se detém a refletir sobre a cidade de Ouro Preto. Para maiores detalhes, ler: GOULART, Silvana. 1990. Sob a verdade oficial: ideologia, propaganda e censura no Estado Novo. São Paulo, Marco Zero.

Ademais, consultar: consultar: op. Cit. CAMARGO (2000), p.2.

Adicionalmente, consultar : op. Cit. AMARAL(2002), Karla. Getúlio Vargas, o criador de ilusões.

¹⁰⁸ Op. Cit. CRUZ (1999) Além disso, consultar: DAMAZO, Priscila S. Infra-estrutura urbana e turística da cidade de Uberlândia. In. OLIVEIRA, S. F. (org.) Turismo de Negócios. Uberlândia: Rápida Editora, 2004, p. 7-36

¹⁰⁹ Para maiores detalhes, consultar: Almeida (2005)

Nos anos que se sucederam logo após a II Guerra Mundial e, especialmente a partir de 1950, quando as tecnologias desenvolvidas no decorrer da Grande Guerra começam a ser aproveitadas para fins pacíficos, assistiu-se paralelamente, no âmbito mundial, a um salto no desenvolvimento da atividade turística¹¹⁰.

Adicionalmente, convém considerar o aumento das relações comerciais entre os diferentes mercados mundiais, que incentivou o incremento do número de deslocamentos, os quais, por conta disso, passaram a ser motivados por negócios e necessidades de estudos, além do lazer. Todos estes fatores contribuíram para a popularização progressiva da atividade turística, em determinados países, sobretudo naqueles mais desenvolvidos e avançados.¹¹¹ Segundo Solha (2004), nesta época, a atividade turística sofreu grandes avanços e se desenvolveu mais organizadamente na Europa e nos Estados Unidos. O Brasil por sua vez, também foi alcançado pelos impactos do crescimento mundial do Turismo, percebendo-se, no âmbito doméstico, os primeiros reflexos desse movimento.

Entretanto, faz-se necessário salientar a forma diversa como fenômeno evoluiu aqui, em terras brasileiras, em contraste com os padrões seguidos em alguns países europeus, bem como, na América do Norte (considerando-se, no caso deste último continente, notadamente nos Estados Unidos). Realmente, alguns eventos, dentre os quais destacamos, por exemplo, a Abolição da Escravidão, a evolução da urbanização, o desenvolvimento do sistema ferroviário e a formação de um mercado de consumo nacional se manifestaram de maneiras diferentes no Brasil, em oposição a países da Europa e aos Estados Unidos, gerando desdobramentos distintos nas referidas regiões, impactando o desenvolvimento da atividade turística de forma desigual.

De acordo Solha (2004), identifica-se no Brasil, desse período em diante, um movimento de disseminação mais intensa da construção de hotéis e cassinos nas estâncias hidrominerais, a criação de algumas companhias aéreas nacionais, a realização dos primeiros cruzeiros marítimos e o aumento das viagens internacionais. Todavia, tudo isso ocorreu associado ao consumo de uma parcela bastante pequena da população, justamente aquele segmento mais favorecido economicamente, que podia arcar com os custos elevados relativos ao exercício da atividade turística.

¹¹⁰ De fato, alguns acontecimentos tais como: o baixo preço do petróleo, o desenvolvimento das turbinas a jato, a popularização do transporte ferroviário, o progresso das comunicações, o advento das férias remuneradas, estimularam o crescimento do setor, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos.

¹¹¹ Para maiores informações, ler: *Introdução ao Turismo*. Direção e redação Amparo Sancho; traduzido por Dolores Martin Rodriguez Córner. São Paulo: Roca. 2001. Organização Mundial do Turismo.

Tal característica evidencia o caráter elitista do turismo, em nosso país, no aludido momento, em contraste com o processo de massificação que já se iniciava paralelamente na Europa e nos Estados Unidos¹¹².

Mesmo assim, ou seja, em face do forte viés elitista da atividade turística nacional, nos seus primórdios, os deslocamentos com finalidades turísticas mantiveram uma trajetória ascendente, ainda que em ritmo lento e permanecendo, como afirmamos, sua índole aristocrática. Segundo Paixão (2005), de 1929 a 1939, as viagens se intensificaram e a quantidade de companhias aéreas apresentou um incremento passando de quatro para nove. Na verdade, segundo constatamos, foram criadas neste período, no Brasil, as seguintes companhias aéreas: Varig (1927), Panair (1930), e a Vasp (1933)¹¹³. Da mesma forma,

¹¹² Convém recordar, de acordo com TASCHNER (2001), que até o final século XIX, o mercado de consumidor nacional era incipiente e inexpressivo, com o consumo concentrado nas mãos de poucos atores, em especial, ou seja, nas mãos dos fazendeiros, devido principalmente à manutenção do regime escravocrata. Desta forma, até o fim da escravidão brasileira, que ocorreu na fronteira do século XIX com o XX, o mercado de consumo nacional se restringia quase que aos fazendeiros, que compravam os bens necessários não só para suas famílias, como também para seus escravos. Todavia, com a chegada dos imigrantes e a implantação do trabalho livre, os fazendeiros deixaram de ser os “únicos atores” no contexto do mercado de consumo brasileiro, que a partir daí, começou a crescer, e a se pulverizar, ainda que este movimento ocorresse de forma gradativa. Quanto aos dados relativos à imigração, consultar o site da Fundação Getúlio Vargas, FGV- CPDOC, cujo endereço eletrônico é http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos20/ev_cafeeind_imigracao.htm. Acesso em 17/07/2006.

¹¹³ O ano de 1927 é um marco da aviação comercial brasileira. Neste ano, surge no Brasil a Condor Syndikat, a primeira empresa a transportar passageiros. De fato, no aludido ano de 1927, a referida empresa transportou do Rio de Janeiro para Florianópolis, o Ministro da Viação e Obras Públicas, utilizando-se o hidroavião “Atlântico”. No mesmo ano, isto é, em 22 de fevereiro, a Condor Syndikat iniciou a primeira linha regular que passava a fazer a rota Porto Alegre – Pelotas – Rio Grande.

Em junho de 1927, nasceu a Empresa de Viação Aérea Rio-Grandense - VARIG, para a qual foi transferido o hidroavião “Atlântico”, que começou com uma linha de apenas 270 quilômetros, a qual consistia no trajeto Porto Alegre – Pelotas – Rio Grande. No seu primeiro ano de atividade transportou 652 passageiros e realizou 85 vôos. Na sequência, em 1929, assistiu-se a inauguração da Nova Iorque - Rio - Buenos Aires Line - NYRBA, decorrente da fundação no Brasil, da NYRBA do Brasil S.A. Assim, o Brasil passou a se ligar a estas duas importantes cidades, bem como, também passou a dispor de uma linha semanal entre Belém e Santos. Esta companhia passou a se denominar posteriormente, Panair do Brasil, sendo extinta em 1965.

Registramos igualmente em 1933, a fundação do Aerolóide Iguaçu, com linha inicial São Paulo – Curitiba, que posteriormente se expandiu até Florianópolis.

No mesmo ano de 1933 foi criada por 72 empresários a Viação Aérea de São Paulo – VASP. As duas rotas iniciais foram São Paulo - Rio Preto, com escala em São Carlos, e São Paulo - Uberaba, com escala em Ribeirão Preto.

No ano de 1947, segundo Carvalho, o Brasil já liderava a viação comercial na América Latina, seguindo Estados Unidos, União Soviética, Inglaterra e Austrália, sendo que em 1948, havia 65 empresas aéreas operando em território nacional. Esta expansão acelerada talvez tenha sido consequência direta da reduzida malha rodoviária brasileira, que em 1950, somava apenas 370.000 quilômetros.

Apesar da rápida expansão verificada no transporte aéreo, a qual contrastava com a timidez do avanço da rodovia, continuávamos, nesta época, a manter um perfil de turismo que não nos autoriza a falar em massificação da atividade turística, dados os altos preços das passagens aéreas, dentre outros fatores. Para maiores detalhes, consultar: CARVALHO, Caio Luiz de. Breves Histórias do Turismo no Brasil. IN: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (org.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005. p.19-38. (p.19)

Além disso, consultar os seguintes sites eletrônicos:

Portal Brasil. http://www.portalbrasil.eti.br/aviacao_histbrasil.htm. Acesso em 17/07/2006.

Fly Site: o portal da aviação. <http://www.flysite.com.br/historia/historiacivil.shtm>. Acesso em 17/07/2006.

Portal Varig. http://portal.varig.com.br/varig/index_html. Acesso em 17/07/2006.

conforme o citado autor, outras modalidades de viagens, como as rodoviárias se expandiram, visto que em 1939, o Brasil já possuía uma frota de mais de 100.000 automóveis, quase 6000 ônibus e 63.000 caminhões aproximadamente.

Em relação ao gerenciamento das atividades turísticas por parte do governo, Cruz (1999) acrescenta que no período de 1946-1952, os assuntos relativos ao turismo estiveram sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Imigração e Colonização, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Ferraz (1992) também observa que o registro das agências de venda de passagem passou, a partir de 1951, a estar sob a orientação do referido departamento (que depois foi chamado de Instituto Nacional de Imigração e Colonização). Posteriormente, isto é, em 1962, tais atribuições tornaram-se incumbências da Superintendência da Política Agrária, que foi criada pela Lei Delegada n.11, de 11 de outubro de 1962.

Considere-se ainda que no período entre 1946-1950, o Brasil ingressou no ciclo de aprendizado da democracia, elegendo por sufrágio direto Eurico Gaspar Dutra, que apesar de ter suas raízes na tradição autoritária do Estado Novo, promoveu a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, a qual iria preparar a nova Carta Constitucional. Os principais traços de seu governo foram: a abertura democrática e a redução da intervenção do Estado na economia, via a adoção de uma política econômica liberalizante¹¹⁴. Todavia, no plano da política interna, apesar de se contabilizar, em 1947, o registro de vários partidos, o governo Dutra foi marcado por posturas conservadoras, caçando, por exemplo, o Partido Comunista em maio de 1947 e promovendo intervenções nos sindicatos¹¹⁵.

No campo econômico, inicialmente, Dutra estimulou a expansão das empresas estrangeiras (incentivando a entrada de capital internacional), favoreceu o acúmulo de capital (com base nos baixos salários), promovendo a liberação das importações (por pressão dos americanos). Não obstante a conjuntura favorável à democracia, a qual era visível pela manutenção de vários direitos trabalhistas implementados desde a Era Vargas e pela existência de grupos mais progressistas - que lograram inclusive implementar um sistema progressivo de tributação, fixando taxas maiores para os que detinham rendas e propriedades -, não obstante,

Varig, a Pioneira. http://www.varig.com.br/pop_75_anos_conhe%E7a.html. Acesso em 17/07/2006

¹¹⁴ Para maiores detalhes, ver: KOIFMAN, Fábio (Organizador) Presidentes do Brasil. São Paulo, Cultura Editores Associados, São Paulo, 2002, pg 403. Adicionalmente, ver: FAUSTO (1981), OP. CIT.

¹¹⁵ Quanto à liberdade de organização partidária, constatou-se que em 1947 ocorreu a criação de 14 partidos políticos, destacando-se dentre eles, o PSD, PTB, UDN, PSP, PCB, sendo este último cassado em maio do aludido ano, retornando à ilegalidade.

No campo sindical, o governo Dutra foi conservador e representou uma continuidade do Estado Novo, visto que manteve a estrutura sindical atrelada ao Estado, ou seja, continuou a considerar o sindicato órgão do Estado. Ademais, interveio em inúmeros sindicatos, acusando-os de estimular a agitação operária, reprimindo o movimento operário, culminando por fechar a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e restringindo o direito de greve.

os grupos oligárquicos e a burguesia industrial continuaram a exercer forte ingerência na esfera política, influenciando a postura do governo, que no âmbito sindical, por exemplo, se destacou por seu viés conservador¹¹⁶.

Posteriormente, o governo Dutra reviu algumas de suas posições liberalizantes e adotou um certo grau de intervencionismo. Realmente, a partir da constatação da grande expansão das importações, Dutra baixou severas medidas cambiais para restringi-las, de modo a dificultar a entrada de bens de consumo não-duráveis, preservando, todavia, a compra de máquinas e equipamentos essenciais para a indústria de bens de capital¹¹⁷.

Desta forma, apesar das suas intenções liberalizantes, muitos dos planos de Dutra não conseguiram ser levados adiante, e os legados negativos de seu governo foram: a inflação ascendente e a expansão da dívida externa. Em suma, foi um governo marcado por movimentos pendulares, entre posições liberais e conservadoras.

¹¹⁶De fato, as pressões exercidas pelas oligarquias e pela burguesia industrial foram bem sucedidas, no que tange a convencer Dutra a determinar o congelamento do salário-mínimo, e essa medida, por sua vez, concorreu que o seu governo fosse marcado por inúmeras greves de trabalhadores. Para maiores detalhes consultar:

**Site da Fundação Getúlio Vargas – FGV-CPDOC.: *Eurico Gaspar Dutra.*

http://cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_euricogaspardutra.htm. Acesso em 17/07/2006

**Site do Ministério da Educação e Cultura: Entrevista de Boris Fausto: Acesso em 18/01/2006.

http://www.mec.gov.br/seed/tvescola/historia/entrevista_5a.asp.

¹¹⁷No âmbito interno, elaborou-se o primeiro ensaio de planejamento econômico integrado, o Plano SALTE, que representava a somatória das sugestões de vários Ministérios, guardava natureza intervencionista e forte caráter desenvolvimentista. O plano previa investimentos para o período de 1949-1953, dava prioridade a quatro áreas (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), e contava, para sua execução, com recursos da Receita Federal e empréstimos externos. Entretanto, apesar de aprovado pelo Congresso em 1950, foi implementado de forma fragmentada - apenas as áreas de transporte e energia tiveram algum desenvolvimento – sendo abandonado em 1951. Não obstante, há que se mencionar que independente do fracasso do aludido marco de planejamento, durante o governo de Dutra teve início a construção de várias refinarias e rodovias (dentre elas, ampliou-se a ligação rodoviária do Rio de Janeiro com São Paulo, a qual veio a se chamar Rodovia Presidente Dutra, e começou a abertura da Rio-Bahia), ocorrendo também o aproveitamento da energia hidráulica de Paulo Afonso, além do aparelhamento de diversos portos.

Ademais, vale destacar que neste período, o Brasil já era praticamente auto-suficiente em bens perecíveis e semiduráveis, tais como: alimentos, bebidas, gráfica, editoração, têxteis, vestuários, dentre outros, devendo, portanto, prosseguir para o estágio seguinte. Todavia, infelizmente, o país não logrou dar um salto qualitativo no processo clássico de desenvolvimento industrial, ou seja, não alcançou passar para o estágio de consolidação e expansão da indústria pesada, em virtude da redução dos financiamentos externos (que deveriam vir prioritariamente dos Estados Unidos, mas migraram para a reconstrução da Europa - Plano Marshall e para o Oriente - Plano Colombo), bem como, da ausência de capital nacional. Em verdade, com relação ao capital nacional, não havia disponibilidade do mesmo, pois as reservas cambiais que se acumularam durante o período da Guerra, foram se esgotando ao longo dos anos posteriores, dado que tinham sido utilizadas, em grande parte, para financiar importações de bens de consumo não-duráveis americanos e/ou produtos que já eram produzidos no Brasil.

Fonte: BNDES - 50 Anos de Desenvolvimento (setembro, 2002). Rio de Janeiro, RJ. Editora do BNDES.

Fonte: Palestra de Henrique Saraiva, proferida em novembro de 2004, em Brasília, no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Título: *Estado e Empresas Estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública.*

Além disso, ver os seguintes sites

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão :*Marcos do Planejamento Público no Brasil. 1947-2000.*

http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/publicacoes/desafio_governamental.htm. Acesso em 18/07/2006

**Fundação Getúlio Vargas – FGV-CPDOC.: *Eurico Gaspar Dutra.*

http://cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_euricogaspardutra.htm. Acesso em 17/07/2006

Quanto ao Turismo, a partir de análise que empreendemos do período no qual Dutra esteve no Poder, ou seja, entre 1946-1950, observamos que não houve menções explícitas à atividade turística nos marcos de planejamento. Dito de outra forma, o Turismo, enquanto setor, não foi alvo de debates ou discussões no âmbito governamental, naquele momento, ficando à margem da agenda estatal, refletindo, a ausência de uma articulação política consistente que conseguisse levar a discussão dessa temática para o conjunto das prioridades governamentais. Todavia, apesar da inexistência de diretrizes estratégicas que contemplassem a atividade turística ser uma das marcas do momento acima destacado, Dutra editou, em 30 de abril de 1946, o Decreto-Lei nº9.215 que restabelecia a vigência do art. 50 da Lei de Contravenções Penais, proibindo a prática ou a exploração de jogos de azar em todo o território nacional, com óbvios desdobramentos negativos no campo do Turismo. Assim, mesmo que a aludida orientação legal não se referisse ao setor turístico, seus conteúdos interferiram no desenvolvimento da atividade, concorrendo para dificultar o avanço da mesma no Brasil¹¹⁸.

Por conta disso, registre-se que a referida proibição de funcionamento que recaiu sobre esses estabelecimentos nesta época, teve fortes impactos econômicos, sobretudo na atividade turística e, especialmente, nas cidades que viviam principalmente do turismo ligado aos jogos, como Petrópolis (Hotel Quitandinha) e Poços de Caldas (Grande Hotel), bem como, no Rio de Janeiro, onde funcionavam cassinos famosos, tais como o Copacabana (que pertencia ao Hotel Copacabana Palace), o Atlântico (no Posto 6, em Copacabana) e o da Urca¹¹⁹.

¹¹⁸ Só para rememorar, a exploração de jogos de azar era permitida no Brasil até a edição da referida norma, isto é, do mencionado Decreto-Lei nº9.215/46, que entrou em vigor no mesmo dia da sua publicação no Diário Oficial. Realmente, tal norma, de forma abrupta, extinguiu e colocou na ilegalidade os jogos de azar em todo o território nacional, levando ao fechamento dos cassinos - que na época, eram cerca de setenta em todo o país -, causando, de acordo com Paixão (2005), o desemprego de aproximadamente sessenta mil empregados (entre diretos e indiretos), os quais trabalhavam na indústria de jogos, contribuindo para desestimular a incipiente atividade turística da época.

Adicionalmente, vale registrar que, segundo entrevista de Oswaldo Miranda (jornalista, produtor de televisão, compositor e cantor) concedida ao site “Alma Carioca”, em 03 / 02 / 2003, Dutra foi pressionado por sua esposa, D.Santinha (católica fervorosa, ligada à ala mais conservadora da Igreja) a proibir os jogos de azar. Desta forma, ao proibi-los, o governo colocou automaticamente os cassinos na ilegalidade, e assim, os prédios onde funcionavam esses estabelecimentos foram destinados a outras atividades, encerrando-se também e conseqüentemente, a era dos grandes espetáculos musicais que aconteciam em suas dependências. Fonte: site “Alma Carioca”.

Entrevista do jornalista Oswaldo Miranda

<http://www.almacarioca.com.br/miranda.htm>. Acesso em 20 /07/2006. Fonte: site Pitoresco :

<http://www.pitoresco.com.br/historia/republ302.htm>. Acesso em 20/07/2006

Para maiores detalhes, ler o decreto-lei nº9.215, de 30 de abril de 1946.

¹¹⁹ Com efeito, no passado, segundo BLEY e ZEGLIN (2005), a permissão do jogo havia contribuído para incentivar a construção de luxuosos hotéis-cassinos, como o Hotel Parque Balneário (Santos), o Hotel Quitandinha (Petrópolis), Hotel Copacabana Palace (considerado o primeiro do país, localizado no Rio de Janeiro), o Hotel Quississan (Poços de Caldas), o Grande Hotel Araxá (na estância hidromineral de Araxá). Entretanto, vale dizer que os cassinos não se restringiam a funcionar vinculados à hotelaria, e assim, havia cassinos em quase todas as principais cidades e capitais (muitos deles dissociados de complexos hoteleiros), que proviam toda a sorte de jogos a seus freqüentadores, e desta forma, estimulavam e aumentavam a atratividade das localidades nos quais estavam estabelecidos, incentivando também o fluxo turístico. Além do jogo, tais

Com respeito à modalidade de turismo em alta, no Brasil, na referida época, é evidente seu caráter mais sofisticado e aristocrático, que nada tinha a ver com a proposta de popularização que já se esboçava em alguns lugares da Europa e dos Estados Unidos. Não obstante, apesar da natureza elitista de que se revestia essa atividade no Brasil, não incluindo segmentos menos abastados, há que se considerar que ela gerava divisas, movimentava a economia (criando empregos diretos e indiretos), além de concorrer para atrair turistas (internacionais em especial), oferecendo-lhes inúmeras oportunidades de diversão e convivência (restaurante, salão de baile, bar e música), instando-os igualmente, a conhecer e a alongar a permanência em nosso país. Além desses benefícios mais imediatos, toda essa dinâmica concorria para aumentar, ainda que gradativamente, a visibilidade do país em termos internacionais e isso, esperava-se, poderia se reverter em ganhos em termos de longo prazo.

Obviamente, com o fechamento dos cassinos nacionais, seus freqüentadores encontraram um caminho paralelo, em excursões que os levavam a outros paraísos da jogatina, no exterior, numa rota que ia desde Buenos Aires até Las Vegas. Com isso o Brasil perdeu recursos, bem

estabelecimentos patrocinavam shows, empregando uma gama variada de profissionais, desde artistas (tais como, cantores, atores, dançarinos, músicos, malabaristas, acrobatas, ilusionistas, etc) até garçons, chapeleiras, cozinheiros, etc. De acordo com CAMINADA (2002), a Segunda Guerra Mundial trouxe para as Américas (inserindo-se aí, o Brasil) uma variedade de artistas, sendo que muitos deles se engajaram nos cassinos, os quais ofereciam oportunidade de trabalho de boa qualidade. De fato, os estrangeiros eram em geral, mais experientes, mais sofridos e menos preconceituosos, e logo aceitavam atuar na noite, dirigidos por bons diretores e coreógrafos, e ganhando bons salários.

Ademais, só para se ter uma idéia, os cassinos mais renomados costumavam contratar uma diversidade de artistas, desde personalidades internacionais do porte de Glen Miller, Tony Bennett, Amália Rodrigues, Bing Cosby, Carmem Miranda, bem como, nomes nacionais como Dick Farney, Grande Otelo, Emilinha Borba, Linda e Dircinha Batista, Oscarito e outros tantos, e com isso ajudavam a atrair levadas de turistas para estas localidades.

De fato, havia cassinos em várias capitais e cidades brasileiras, tais como: em Belo Horizonte (Pampulha); em Salvador (Central), em Recife (Grande Hotel), Curitiba (Ahú); nas estâncias hidrominerais (Poços de Caldas – Politeama), na costa paulistana (Guarujá – Cassino do Barreiro; Santos – Parque Balneário, Ilha Porchat e Atlântico), em Niterói (Cassino de Icaraí), além daqueles mais conhecidos e com status internacional, como os que se localizavam no Rio de Janeiro (Copacabana, Atlântico e Urca).

A título de ilustração, vale lembrar que o centro de jogos e entretenimento mais famoso do Brasil era o Cassino da Urca, freqüentado pela sociedade fina e elegante da época, e cuja inauguração aconteceu em 1933. Nele eram apresentados espetáculos e shows - nacionais e internacionais -, que se alternavam em uma caríssima e atraente programação, onde se assistia uma vasta gama de celebridades. Além Disso, havia sempre a possibilidade de se jogar roleta, cartas, dados, bacará, etc. Como sabemos, este estabelecimento fechou as portas em 1946, mas a partir de 1950 passou a sediar os estúdios da TV Tupi, até 1980. Outros cassinos famosos eram, conforme mencionado, o do Hotel Copacabana Palace e o Cassino Atlântico. Para maiores detalhes ver, site Copacabana.com: <http://copacabana.com/cassino.shtml>. Acesso em 20/07/2006.

Além disso, consultar: PAIXÃO (2005) e ler: CAMINADA, Eliana. *Vaslav Veltchek: o escultor de destinos*. Rio de Janeiro: Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro, 2002. 63 p. il. (Série Memória do Theatro Municipal do Rio de Janeiro).

Também consultar: DÓRIA JR., João. **Legalização dos cassinos:** uma medida sensata. 1º. Seminário internacional de turismo e a legalização dos cassinos. Águas de São Pedro: SENAC, 12/08/1991.

BLEY, Lineu, ZEGLIN, Solange do Rocio R. Espaço urbano: a função da hotelaria em Curitiba – PR. “Conhecimento Interativo”(revista eletrônica da FAMEC). São Jose dos Pinhais. PR, v.1, n.1, p.33-55, jul/dez. 2005.

PACHECO, Lucio. O MAJOR - O DIA EM QUE O CASSINO DA PAMPULHA FECHOU. Belo Horizonte: Editora Autêntica.

como, a possibilidade de dar continuidade à recepção dos fluxos já existentes de turistas (nacionais e internacionais), muitos dos quais vinham para as localidades mencionadas com a intenção, *a priori*, de conhecer os cassinos, mas acabavam se encantando com as cidades e com seus outros atrativos, e assim, às vezes, permaneciam um tempo maior¹²⁰.

De certo, e considerando adicionalmente os ensinamentos de Beni (1998) que assegura que a hotelaria se constitui na espinha dorsal da indústria do turismo, ou seja, é uma espécie de pilar dessa atividade, parece-nos evidente que tal medida, que vetou o funcionamento dos Cassinos, concorreu para retardar a evolução da atividade turística em terras nacionais¹²¹.

Na seqüência, em 1953, Beni registra (1991) a existência de um movimento liderado pelo Conselho de Turismo da Confederação Nacional do Comércio, o qual, com o apoio de diversos parlamentares (dentre eles o Senador Nelson Carneiro), deu início a um conjunto de ações, visando à criação de um órgão público de turismo que fosse responsável pela formulação da Política Nacional de Turismo. Desta forma, foi encaminhado neste mesmo ano, o primeiro projeto de lei sugerindo a instituição do Instituto Brasileiro de Turismo – IBRATUR.¹²²

¹²⁰ Segundo Dória (1991) o mencionado decreto lei, editado por Dutra, foi um dos fatores importantes para a estagnação da hotelaria nacional nas décadas de 1940 e 1950. Neste particular, REBELATO (1997) observa em sua pesquisa, que no Brasil, o desenvolvimento da indústria de restaurantes esteve, em seus primórdios, vinculado à indústria de hotéis, e aponta a grande expansão que o citado setor experimentou no período de 1930 a 1946, com a abertura dos Hotéis-Cassinos. Acrescenta ainda, com relação a tal época, que pouco se conhece de estabelecimentos exclusivos para comer, reafirmando, a exemplo de Dória, que depois da proibição dos Cassinos, o ramo de restaurantes se estagnou, e esta situação só veio a se reverter a partir de 1964.

Para maiores detalhes, consultar:

DORIA JR., João. Legalização dos cassinos: uma medida sensata. 1º.Seminário internacional de turismo e a legalização dos cassinos.Águas de São Pedro: SENAC, 12/08/1991.

REBELATO, Marcelo Giroto. Uma análise sobre a estratégia competitiva e operacional dos restaurantes self-service. Revista Gestão & Produção: Volume 04, n.º 3, p 321-334, dezembro/1997.

¹²¹ BENI, M.C. Análise Estrutural do Turismo. 8.edição. São Paulo: Senac/SP, 2004.

¹²² A título de ilustração, vale destacar que neste período vigorava o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), o qual tinha dentre suas principais prioridades, a modernização da infra-estrutura econômica do país. Embora comprometido com o nacionalismo, Vargas foi forçado a flexibilizar suas posições, em vista das promessas de campanha assumidas com membros de outros partidos, e este posicionamento transparece quando ele se dispõe a incentivar o investimento de capitais privados estrangeiros, especialmente se os mesmos estiverem associados a capitais nacionais, e não ferissem interesses políticos fundamentais do país. Todavia, apesar desta postura, levou adiante paralelamente, seu projeto nacionalista, criando em 1953, a Petrobrás, e posteriormente, Eletrobrás.

Vale mencionar igualmente, que foi durante seu segundo governo, isto é, em 1951, que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento foi criada oficialmente. Sua constituição resultou de negociações entre Brasil e Estados Unidos, iniciadas em 1950, durante o governo Dutra, e tinha como propósito avaliar os problemas básicos da economia brasileira, sugerindo projetos para a modernização do país, nos variados setores. Adicionalmente, a mencionada comissão ajudou a introduzir no Brasil práticas mais racionais de gestão e de aplicação de recursos públicos em investimentos econômicos. Na seqüência, em julho de 1951, o governo brasileiro concluiu em Washington um acordo de cooperação para o financiamento do plano nacional de desenvolvimento econômico, conhecido como Plano Lafer, cujos objetivos eram o reaparelhamento de portos, ferrovias, frigoríficos, matadouros, o aumento da produção de energia elétrica e o desenvolvimento das indústrias básicas e da agricultura, dentre outros. A Comissão Mista encerrou seus trabalhos em 1953, vindo a

Mais adiante, no ano de 1958, a citada Confederação foi incumbida pelo governo federal de conduzir um programa de cooperação com um organismo americano de auxílio financeiro aos países com possibilidade de desenvolvimento turístico, o qual denominava-se *International Cooperation & Administration*.. Em decorrência desse convênio, foi constituído um grupo de estudo, composto por técnicos brasileiros e americanos que concebeu o *Tourism Project for Brasil*, cuja primeira fase dos trabalhos concentrou-se na realização de um inventário da realidade do turismo brasileiro. Nesse primeiro momento, buscou-se avaliar o potencial turístico do País, para a seguir, sinalizar as medidas prioritárias, com o intuito de iniciar um projeto robusto de desenvolvimento da atividade. A segunda fase desenvolveu-se entre junho e agosto de 1958, nos Estados Unidos, e tinha como finalidade empreender um estudo aprofundado para identificar maneiras de atrair os americanos a visitarem o Brasil. Logo, vislumbrou-se a implementação de um plano de ação, envolvendo Brasil e Estados Unidos, nos três anos seguintes, além da formalização de uma recomendação para a criação de um órgão oficial de turismo em nível nacional, que iria ser o responsável por estimular e administrar o crescimento da atividade no país. Todavia, tal grupo se desfez na própria década de 50 - dado que o governo americano não aprovou algumas decisões do governo brasileiro, no plano internacional -, mas rendeu alguns frutos, dentre eles um dossiê, o qual foi utilizado como base, pelo presidente Kubitschek, para a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), em 1958¹²³.

Conforme mencionado por Ferraz (1992), no período que decorreu entre 1946 até 1958, isto é, desde a queda do Estado Novo (1946), quando se extingue o Departamento da Imprensa e Propaganda (D.I.P.) - e em decorrência disso, também a Divisão de Turismo a ele subordinado -, até o ano de 1958, quando da criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), sobre a qual teceremos alguns comentários a seguir, ocorreu o que mencionado autor irá denominar de “hiato jurídico-positivo”. Na verdade, neste período, segundo o aludido estudioso, os registros de agências de vendas de passagens passaram a ser feitos no Departamento Nacional de Imigração e Colonização, que depois veio a se chamar Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Posteriormente, essa incumbência foi

apresentar seu relatório final ao ministro da Fazenda, Eugênio Gudin, já no governo Café Filho, em novembro de 1954.

Fonte: Site da Fundação Getulio Vargas – FGV-CPDOC:

http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/3E_ele_voltou/Comissao_mista_Brasil_EUA.asp

Fonte: Vicentino, Cláudio, Gianpaolo, Dorigo. História geral e do Brasil São Paulo: Scipione, 2001.P.549.

Fonte: Site da Fundação Getulio Vargas-CPDOC-FGV

http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/5458_41.asp

¹²³De acordo com :FLORES, Hilda Hübner. *Turismo no RS: 50 anos de pioneirismo no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1993

transferida para a Superintendência da Política Agrária (cuja criação se deu em 1962, pela Lei delegada n. 11), valendo registrar que ambos os órgãos (Departamento Nacional de Imigração e Colonização e Superintendência da Política Agrária) eram vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio ¹²⁴.

Não obstante, baseados nos relatos de Beni (1991) e Mascarenhas (2005), convém determinarmos um pouco na criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), uma vez que este organismo é um marco no que tange ao início do planejamento do turismo em nível nacional. Realmente, a COMBRATUR foi a mentora das diretrizes que orientaram o Turismo Brasileiro de 1958 até 1962, sendo que sua criação ocorreu durante o terceiro ano da gestão de Juscelino Kubitschek. Ademais, esta entidade era subordinada diretamente à Presidência da República¹²⁵ e representava, no dizer de Cavalcanti e Hora (2002), a corporificação de um movimento político, que começou em 1953, com o objetivo de formalizar uma intervenção mais sistematizada do Estado no setor turístico. Tal movimento ganhou força nesta época, em virtude de um conjunto de razões, dentre as quais, destacamos, o fato de o Rio de Janeiro se firmar como principal portão de entrada e ponto turístico do Brasil, e de se observar, em paralelo, o início da era de prosperidade da aviação comercial, das rodovias e da indústria automobilística. Concomitantemente, emergia o conceito de “segunda residência”, o qual

¹²⁴ FERRAZ, Joandre. *Regime jurídico do turismo*. Campinas: Papirus, 1992.

¹²⁵ O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) adotou um discurso menos nacionalista e mais desenvolvimentista e inspirou-se no lema da campanha eleitoral “Cinquenta anos (de progresso) em cinco (de governo)”. Seu plano nacional de desenvolvimento ficou conhecido como “Plano de Metas”, e contemplava cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústrias de base, educação. Para implementá-lo, JK buscou financiamento externo, almejando atrair o aporte de grandes capitais, com o objetivo de construir e ampliar usinas hidroelétricas e estradas, tentando também levantar investimentos estrangeiros para o setor industrial, como o pólo automobilístico e de eletro-domésticos na região do ABC Paulista. Com a finalidade de estimular o desenvolvimento regional e a interiorização econômica, territorial e demográfica do país, Juscelino Kubitschek criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), construindo igualmente uma nova capital federal, Brasília. O projeto desenvolvimentista de JK teve a virtude de elevar o Brasil ao patamar de uma economia industrializada, trazendo modernização e crescimento ao país. Todavia, concorreu por outro lado, para aumentar a concentração de renda. Adicionalmente, cabe mencionar que, em linha com a lógica prevalecente nesta época, cabia ao Estado o planejamento e execução de obras de infra-estrutura, tais como, estradas de rodagem (visando a circulação de mercadorias), barragens para usinas hidroelétricas, etc. No âmbito da política externa, o Brasil prosseguiu com a abertura da economia nacional ao capital internacional, e continuou se alinhando automaticamente às posições dos Estados Unidos. De fato, no governo de JK ocorreu o aceleração do desenvolvimento econômico e a consolidação da indústria nacional. No entanto, sua gestão deixou uma herança pesada: alta inflação e desequilíbrio nas contas públicas.

Fonte: Site da Fundação Getúlio Vargas-CPDOC-FGV

http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/Biografias/Juscelino_Kubitschek.asp

Fonte: VICENTINO, Cláudio, GIANPAOLO, Dorigo. História geral e do Brasil São Paulo: Scipione, 2001

Fonte: BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

Fonte: VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)**. Revista Brasileira de Política Internacional. 37 (1):p.24-36. 1994. p.25

Fonte: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O empresário industrial e a Revolução brasileira**. Revista de Administração de Empresas, v. 2, n.8,: p.11-2; julho 1963. (p. 9)

concorreu para o desenvolvimento do litoral brasileiro e atribui valor econômico e social ao veraneio e às viagens de fim de semana, e assim, como vimos, a atividade turística prosseguiu se expandindo com maior vigor.

Os detalhes da instituição da COMBRATUR constam do Decreto n.º 44.863, de 21 de novembro de 1958, que definia que a mesma seria encarregada de tratar especificamente das questões turísticas, tendo portanto, a finalidade de coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo (que infelizmente, não chegou a ser formulada), almejando aproveitar as possibilidades do nosso país, nesta área, e buscando atrair fluxos internacionais¹²⁶. Em razão da composição diversificada do referido órgão, que agregava representantes de variados organismos governamentais, bem como, de associações e instituições privadas, Beni (1991) observa a dificuldade de todos os integrantes estarem presentes às reuniões, o que dificultava as tomadas de decisão de ordem estratégica e operacional, e isso concorreu para a inoperância do organismo¹²⁷.

Flores (1993), por seu turno, registra que faltava a COMBRATUR estrutura adequada que permitisse que ela realizasse suas incumbências a contento, sendo esse um dos principais motivos para que o referido organismo se tornasse inoperante. Desta forma, segundo CRUZ (1999), a COMBRATUR foi extinta, via o Decreto Lei n.º 572, de 2 de fevereiro de 1962, em virtude de se ter concluído que a mesma não conseguiu concretizar uma política nacional para o Turismo¹²⁸.

Na visão de Cruz (1999), mesmo que a COMBRATUR não houvesse conseguido se destacar no campo das realizações, era evidente, entretanto, que a partir da sua formalização - bem como da definição das diretrizes que deveriam orientar sua atuação -, começou a ocorrer uma alteração na percepção das prioridades da atividade turística. Em outras palavras, observamos,

¹²⁶ A título de ilustração, lembramos a argumentação de Beni (1991) que observa que o termo Comissão designa um organismo com caráter temporário, que visa, em tese, à promoção turística, devendo atuar unicamente nessa área. Todavia, ao atentarmos para o referido órgão – Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) – verificamos que o mesmo, na prática, contradizia a noção mencionada por aquele estudioso, dado que acumulava, além de tarefas promocionais, funções no âmbito do planejamento e da coordenação.

¹²⁷ Como atividades específicas deste organismo, destacam-se algumas, relatadas a seguir: estudar e supervisionar as medidas relacionadas com o tráfego de turistas, simplificar e padronizar as exigências, os registros e os métodos de informação, bem como, promover inspeções relativas aos viajantes, seus pertences, recursos pessoais, meios de transporte e de hospedagem. Adicionalmente, ele cumulava outras tarefas, a saber: a promoção e estímulo dos planos e equipamentos turísticos, sobretudo aqueles associados à construção e à remodelação de hotéis, à criação de serviços e de instalações (em especial aquelas que poderiam concorrer para aumentar e tornar mais completas as zonas turísticas), à realização de inventário das áreas de potencial turístico existentes no país - com auxílio dos estados e municípios -, tendo como objetivo, ao final, fazer um levantamento do patrimônio natural e elaborar legislação adequada à proteção de tais patrimônios.

¹²⁸ Tanto FLORES (1993) como Beni (1991) salientam, no entanto, que algumas atividades a cargo desta instituição foram levadas adiante, a saber, a participação de representantes do Brasil em vários congressos no Exterior, a inscrição do Brasil na União Internacional dos Organismos de Turismo – UIOOT, via o Ministério das Relações Exteriores e a confecção do 1o. Mapa Turístico do Brasil.

por exemplo, o início da transferência do foco das políticas públicas de turismo para o parque hoteleiro do país (sobretudo no que se refere à modernização e ampliação do mesmo), ainda que de forma incipiente, ao invés de as atenções se concentrarem inteiramente nas agências de viagens e turismo, como em épocas anteriores. Vale destacar ainda, segundo Beni (2006), que é notório, no período que vai de 1948-1958, o aumento da intervenção estatal na atividade turística (percebida através da criação de órgãos e instituições normativas e executivas) e na produção do espaço.

Em paralelo à extinção de tal órgão, e segundo a Lei n.º 4.084, de 29 de dezembro de 1961, reorganizou-se o Ministério de Indústria e Comércio, o qual passou por uma reformulação, criando-se - de acordo com o inciso III, do art. 19, do referido Diploma Legal -, a nova Divisão de Turismo e Certames - DTC, que vinha a ser subordinada diretamente ao Departamento Nacional de Comércio daquela pasta¹²⁹. Na visão de Beni, a instituição de tal Divisão atendia às pressões de empresários e lideranças do setor de turismo, que alimentavam expectativas quanto a uma ação mais estruturada dessa atividade

Não obstante a instituição da Divisão de Turismo e Certames (DTC) - criada para suceder a COMBRATUR -, suas competências só foram definidas posteriormente, pelo Decreto n.º 534, de 23 de janeiro de 1962. Dentre suas atribuições, expostas nos incisos I, II, III, IV, V, do art. 21, dessa norma, constava que ela executaria todas as diretrizes traçadas pela política nacional de turismo, e para tanto, deveria se articular interna e externamente, com os órgãos públicos e entidades privadas que estivessem vinculadas ao assunto. Paralelamente, a Divisão de Turismo e Certames – DTC deu início a um processo de cadastramento e fiscalização das agências existentes, ou seja, passou a incorporar as tarefas de registro e fiscalização das agências de viagem, elaborando uma lista, a ser divulgada junto às Delegacias Regionais do Ministério da Indústria e do Comércio e a determinados órgãos; organizando também o Calendário Nacional de Exposições e iniciando as negociações com grupos internacionais para a construção de hotéis e instalação de empreendimentos turísticos no país, dentre outras atividades¹³⁰.

¹²⁹ FLORES, Hilda Hübner. *Turismo no RS: 50 anos de pioneirismo no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1993

¹³⁰ Beni (19991) oferece uma extensa e completa apreciação sobre a dita Divisão, elencando uma série de tarefas realizadas por este organismo, dentre as quais destacamos: a organização do Primeiro Guia de Turismo Nacional e do Primeiro Guia Hoteleiro Nacional; a descentralização do trabalho do órgão, delegando às Delegacias Regionais do Ministério da Indústria e Comércio, no primeiro momento, a competência para deliberarem sobre os pedidos de realização de exposições e feiras locais e, posteriormente, sobre os pedidos de registro de agência de viagens.

Mais tarde, em virtude do Decreto n.º 58.756, de 28 de junho de 1966, ampliou-se o conteúdo do inciso IV, do art. 21, do Decreto n.º 534/62, e assim, a Divisão de Turismo e Certames – DTC passou não só a organizar o Calendário Nacional de Exposições – o que significa promover, organizar e fiscalizar exposições, feiras e

Ressalve-se, no entanto, em face da já mencionada ausência de uma política nacional de turismo, que o alcance das ações que poderiam ser empreendidas pelo citado órgão -, foi limitado, e a Divisão de Turismo e Certames concentrou-se na promoção e na divulgação do Brasil, ao mesmo tempo em que deu início a interlocuções com grupos internacionais, com a finalidade de ampliar a rede hoteleira no país¹³¹.

Beni (1991) argumenta adicionalmente que apesar de tal órgão enfrentar inúmeras dificuldades e obstáculos (deficiências de recursos humanos, financeiros, materiais, dentre outros), o mesmo alcançou concretizar alguns feitos, os quais já mencionamos e que se constituíram na base, na qual iria se assentar a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, em 1966.

Nesse ínterim, no campo do Turismo, em âmbito nacional, verificamos a vigência das duas já comentadas estruturas administrativas voltadas para o turismo, a saber: Comissão Brasileira de Turismo/COMBRATUR (1958-1962) e Divisão de Turismo e Certames (1962-1966). Tais organismos, conforme dissemos, geriram o setor turístico, por meio de ações pontuais, através das quais, privilegiavam determinadas áreas, valendo novamente destacar a falta de uma política pública, *comme il faut*, que provesse uma visão holística e tratasse o turismo como um setor autônomo. Em suma, apesar da constatação da existência sucessiva de dois organismos públicos que, como sugerimos, tinham a atribuição de promover o gerenciamento das atividades turísticas, não se observa uma abordagem estratégica no trato, na condução e na gestão pública das respectivas atividades.

Realmente, neste período, o Turismo permaneceu, conforme constatamos, em posição secundária, no que tange a sua inclusão nos marcos de planejamento governamentais (tais como, Plano SALTE, Plano Lafer, e mesmo o Plano de Metas de JK), não se identificando projetos, procedimentos e tampouco ações que buscassem integrar a atividade turística nos macro-processos em curso.

Quanto ao anteprojeto que deu origem a Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, Beni (1991) acrescenta que o mesmo foi elaborado por profissionais da Divisão de Turismo e Certames (do Ministério da Indústria e Comércio), sendo encaminhado ao Secretário do

certames no país e no exterior -, mas assumiu a responsabilidade de fiscalizar, por intermédio das Delegacias Estaduais da Indústria e do Comércio, o funcionamento das empresas de turismo, agências de viagens e de vendas de passagens, mantendo registro e cadastro especializado. Ademais, na sequência, elaborou normas para fiscalização e registro das agências de viagem, com base no Decreto nº 59.193, de 8 de setembro de 1966, o qual dava nova redação ao Decreto nº 58.483, de 23 de maio de 1965, dispondo sobre os serviços das agências de Viagens, que passaram a ser classificadas como agências de turismo e agências de passagens.

¹³¹ DIAS, Célia Maria de Moraes. *Home away from home: evolução, caracterização e perspectivas da hotelaria : um estudo compreensivo*. São Paulo. 1990. Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação – Escola de Comunicações e Artes – ECA . Universidade de São Paulo – USP.

Comércio, que adicionou ao trabalho, a idéia de constituir o Conselho Nacional de Turismo, que teria a função de formular as diretrizes básicas para a Política Nacional de Turismo - além de uma série de funções de natureza deliberativa - e a autoridade para conceder incentivos fiscais. Tais reflexões deram origem, via o Decreto Lei n.55 de 18 de novembro de 1966, à Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, ao Conselho Nacional de Turismo, bem como, à decisão de se instituir uma Política Nacional de Turismo.

Assim sendo, nessa primeira fase, que vai de 1930 até 1966, denominada por Cruz (1999) de “pré-história jurídico institucional das políticas nacionais de turismo”, ao examinarmos as ações do poder público com relação à produção de políticas para o setor turístico, identificamos várias medidas típicas, por vezes temporárias, que resultavam de “diplomas legais desconexos e restritos a aspectos parciais da atividade”, que focalizam apenas parte das atribuições cabíveis à gestão nacional da atividade turística, privilegiando as atividades conduzidas pelas agências de viagem e turismo.¹³²

Com efeito, se nos detivermos a analisar as ações governamentais, em nível nacional, direcionadas ao turismo, no mencionado momento, não encontramos elementos conectados com algumas dimensões do conceito de política pública, enunciado por Theodoulou (1995), a saber, a existência de um conjunto articulado de ações de curso intencional - com fins e objetivos definidos -, as quais devem pressupor uma visão de curto e longo prazo e expressar uma espécie de processo em andamento, contínuo.

Desta forma, e com base na observação da ocorrência de normas legais desconexas e desarticuladas – algumas até contraditórias e polêmicas como, por exemplo, aquela que proíbe os jogos de azar, editada por Dutra -, que tratam apenas de algumas dimensões da atividade turística, revelando a prevalência de uma visão fragmentada do setor, acreditamos que a terminologia “política pública” não pode ser atribuída às ações empreendidas pelo Estado, naquele primeiro momento, no que tange ao turismo.

É inegável, no entanto, que o governo central, já na década de 50, vinha esboçando, preocupações com a elaboração de uma orientação para o setor. Contudo, não conseguiu atingir esse objetivo, e na nossa opinião, tampouco chegou perto de organizar um conjunto de diretrizes que pudessem ser denominadas de políticas, ou que refletissem um entendimento mais ampliado da atividade, expressando, por exemplo, uma percepção de longo prazo a respeito da mesma.

¹³² Op. Cit., Cruz (1999), p. 47.

Na verdade, e como pudemos perceber, nem mesmo se alcançou criar uma estrutura administrativa estável na esfera federal, dada à elevada “circulação da atividade turística¹³³”. Realmente, como constatamos, o Turismo esteve, neste período, sob a responsabilidade de uma diversidade de órgãos da Administração estatal, e este traço, com certeza, tornou difícil a implementação de planejamentos e ações mais abrangentes e consistentes, acarretando descontinuidade no processo de gestão da atividade. Em outras palavras, segundo observa Cruz, a verificação da “movimentação da atividade turística por diversas esferas da Administração Pública” pode ensejar várias interpretações, dentre elas a de que efetivamente, a atividade turística nunca esteve entre as prioridades dos governos neste momento¹³⁴. Com efeito, a constante transferência do gerenciamento da referida atividade entre os variados órgãos oficiais constitui-se num forte indício de que a mesma não era encarada como setor relevante, nem gozava de prestígio, no âmbito da agenda governamental.

Faltava, conforme sugerem Solha (2004), Beni (1991) e Cruz (1999), uma visão de conjunto, prevalecendo, ao contrário, um *approach* que privilegiava determinados setores: agências de viagem a princípio, e hotelaria, em momento posterior (esta última, sobretudo, a partir da década de 60).

Ademais, se levarmos em conta que a formação do Estado brasileiro esteve associada, desde os seus primórdios e até muito recentemente, a um processo de tomada de decisões com características predominantemente verticais - sem consultar as bases, fruto de mecanismos políticos arbitrários, concentrados geralmente na esfera federal -, então, não nos surpreende constatar a perpetuação deste modelo autoritário, também no campo do turismo. De fato, no que tange às atividades turísticas, a partir da sua gênese, no Brasil, é visível que seu planejamento e sua coordenação foram, em regra, controlados por um grupo reduzido de atores, vinculados fortemente à esfera federal.

Na visão de Solha (2004), com relação ao período entre 1930 e 1969, apesar dos diversos acontecimentos verificados no setor turístico, a gestão pública desta área, no Brasil, evoluiu de maneira discreta, sendo possível, no entanto, identificar nos anos de 1930 e 1940, algumas iniciativas locais bem sucedidas, como no caso de Bahia, (Seção de Turismo da Diretoria do Arquivo e Divulgação) Rio Grande do Sul (*Touring Club*) e Paraná (Clube Náutico da Ilha do Mel).

¹³³ Tal expressão é utilizada por Cruz (1999), em seu trabalho de doutorado, para demonstrar a ausência de uma estrutura de administração pública estável, no âmbito da atividade turística no Brasil, neste período.

¹³⁴ Cruz - tese-p.50.

Segundo Beni (2006), um dos traços marcantes do período de 1963-1966 e o início da modernização e expansão do aparelho administrativo do Estado voltado para o Turismo não só no âmbito federal, mas, inclusive, nas esferas estatais e municipais, destacando-se, no entanto, que esta estrutura se sustentava em um modelo hierarquizado/centralizado¹³⁵.

Do ponto de vista da Conta Turismo, apesar da ausência de uma auditoria estatística profissional, deduzimos, apoiados nas reflexões de Carvalho (2005), que este período se caracterizou por um turismo de forte caráter “exportador”, que refletia uma saída muito maior da quantidade de turistas nacionais, do que entrada de turistas estrangeiros em território nacional¹³⁶.

Em jeito de conclusão, o cenário descrito até aqui nos leva a inferir que mesmo em face do estabelecimento dos referidos órgãos estatais, na área do turismo, a condução estratégica desse setor permanecia restrita, quase que exclusivamente, ao governo central, que como vimos, reunia a maioria dos recursos, e não interagira na medida do necessário e do ideal, com as outras esferas de poder (estatal e municipal), no que se refere a incluí-las, efetivamente no planejamento das ações¹³⁷. Portanto, presume-se que esses órgãos estaduais, restringiam-se, na maioria das vezes, ou a executar os planos elaborados pelo governo central, ou a promover

¹³⁵ De fato, chama-nos atenção a continuidade e o florescimento de órgãos e/ou fóruns vinculados ao setor de turismo, a saber: nos anos de 1950, o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Sul, que visava estimular a hotelaria por meio de isenções fiscais (Flores, 1993, *apud* Solha), em 1953, a Divisão de Turismo, no Paraná, com a finalidade de promover as belezas naturais do estado, e de implantar a infra-estrutura adequada, assim como, em 1958, os Serviços de Estâncias Hidrominerais, em Minas Gerais. Igualmente, na Bahia, nesta época, isto é, em 1958, o Turismo ingressou oficialmente e em termos definitivos, nos planos estaduais, passando a ser incluído no Programa de Recuperação Econômica do Estado.

A citada estudiosa menciona que outras experiências institucionais se sucedem na década de 1960 e 1970, com a criação de múltiplas empresas estaduais de turismo, que nascem com objetivo de executar políticas estaduais e federais de turismo, as quais mencionaremos mais adiante, quando abordarmos o período subsequente, que se inicia em 1966, com a inauguração da EMBRATUR.

Todavia, mesmo em face do registro dessas experiências, convém ressaltar que o modelo de Estado que prevaleceu no Brasil, desde os primórdios até o referido momento, era de cunho centralizador. Com efeito, apesar do surgimento destas estruturas locais de administração de turismo, sabemos que em relação às políticas públicas, historicamente, sua concepção esteve a cargo do governo central. Da mesma forma, com referência à concentração dos recursos financeiros, freqüentemente, parcela significativa foi mantida sob controle da esfera federal - desde a instauração da República Federativa do Brasil -, e este cenário só veio a sofrer alteração, após o advento da Reforma do Estado Brasileiro, ocorrida na década de 1980. Assim, em virtude dessa situação, reduzido montante de verbas era direcionado para as unidades subnacionais, que em razão disso, padeciam de falta de autonomia para conduzir ações governamentais. Em suma, no campo das políticas públicas, e com base na tradição centralizadora do Estado Brasileiro, que acumulava as decisões nas mãos do governo federal, pouco se reservava aos níveis subnacionais, em termos de produção dessas políticas, ficando sob a jurisdição dos estados-membros, via de regra, a fase de execução. Para maiores detalhes consultar: Selcher, W.O Futuro do Federalismo na nova República. Revista de Administração pública. Rio de Janeiro, vol. 24. Além disso, ler: ABRUCIO, F. A reconstrução das funções governamentais no Federalismo brasileiro. In: Federalismo na Alemanha e no Brasil./ Wilhelm Hofmeister e José M. B. Carneiro (Org.) – Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n.º 22, vol.1, 2001.

¹³⁶ De fato, segundo Carvalho (2005), na década de 1960 - mesmo considerando as deficiências existentes em termos de apuração e consolidação dos dados referentes aos fluxos de turistas estrangeiros para o país -, a tendência de baixa demanda do mercado externo pelo Brasil demonstra com inegável transparência, a nossa inexperiência em relação à promoção e à comercialização do produto turístico brasileiro.

¹³⁷ A título de ilustração, salientamos que o município, neste contexto, não era considerado ente federal, situação que veio a ser alterada com a Constituição Federal de 1988.

alinhamentos de suas orientações com os órgãos de planejamento central, e assim, sua contribuição, neste período, deve ter se dado muito mais no âmbito operacional do que no campo do pensar estratégico. Esta nossa visão se robustece ao observarmos o relato de Solha - que mesmo não abordando explicitamente esta relação -, salienta, por exemplo, que as políticas estaduais dos anos de 1960, seguem as orientações nacionais, as quais definiam como prioridade o desenvolvimento do parque hoteleiro, utilizando incentivos financeiros, especialmente, os de natureza fiscal.

Em suma, considerando o período ora analisado, e examinando as principais orientações governamentais relacionadas ao Turismo, percebe-se que a concepção das mesmas foi geralmente, orientada por procedimentos centralizados, na esfera federal, com decisões oriundas de burocracias rígidas - compostas por um grupo restrito de atores governamentais -, que via de regra, não consideravam as especificidades regionais.

Resta evidente, com base na nossa exposição, o lugar inexpressivo que o Turismo ocupava na estrutura administrativa pública no Brasil, bem como a inexistência daquilo que Nogueira (1986) denomina “Política Nacional de Turismo”. De fato, conforme alertam vários autores, tais como, Beni (1991) e Cruz (1999), chama atenção o agregado de normas desconexas voltadas para o turismo, produzidas neste período, cujo traço principal é a falta de uma visão sistêmica¹³⁸.

De fato, neste período, não há como se negar a ausência: a) de uma ótica que buscasse desenvolver o conjunto de setores potencialmente articulados à atividade turística, que se bem coordenados e coesos, sustentariam uma atividade turística próspera, e assim, poderiam contribuir para estimular a construção de um Turismo robusto; b) de uma percepção clara - por parte da maioria dos gestores envolvidos com esta atividade - das inúmeras possibilidades que poderiam se abrir para o país em função da expansão da atividade turística.

Por último, gostaríamos de salientar que nesta fase, no âmbito da esfera pública brasileira, embora possamos deduzir, por um lado, o caráter desimportante do Turismo, uma vez que a atividade turística não aparece mencionada explicitamente em nenhum plano de governo, por outro lado, verifica-se que foram introduzidas as bases para o desenvolvimento da mesma. Em verdade, lançou-se, neste período, o embrião que permitiu edificar a infra-estrutura necessária para a evolução do setor turístico, por intermédio, por exemplo, da construção e expansão das

¹³⁸ Para maiores detalhes, consultar a definição de Política Nacional de Turismo de Mario G. Nogueira, que consta em artigo denominado “*Política Nacional de Turismo: Distorções e Participação*”. RAM – Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: v. 33, n. 178, p.72 – 81, jan./mar. 1986. P.72.

rodovias, do crescimento do setor aéreo, da aceleração da urbanização, ampliação dos sistemas de comunicação, dentre outros fatores.

Com efeito, no dizer de Solha (2004), até o final da década de 1960, observou-se uma significativa ampliação e diversificação dos equipamentos e serviços turísticos para atender a uma nova demanda, que como veremos, vai aumentar mais intensamente na fase subsequente, em decorrência, sobretudo da expansão do crescimento da população de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro (em especial, os segmentos oriundos da classe média, a mais inclinada a consumir serviços de turismo e lazer). A referida autora também faz menções às mudanças significativas que ocorrem no país – as quais já foram citadas anteriormente por nós -, que se refletiram na criação e desenvolvimento de um complexo de serviços e estruturas que irão se constituir nos fundamentos sobre os quais a atividade turística vai se desenvolver no período posterior.

Neste particular, Becker (1995) acrescenta, igualmente, que a expansão das rodovias e da indústria automobilística (esta última, a partir principalmente do governo JK), bem como o surgimento de novos segmentos sociais médios, além de outras tantas medidas e obras de infra-estrutura realizadas pelo Estado, enfim, tudo isso vai concorrer para estimular o crescimento das atividades turísticas, especialmente, do governo Kubitschek em diante. Ela acrescenta, em palestra proferida em São Paulo, em 1995, que o conjunto de estímulos direcionados, nos anos de 1950, para as áreas de energia, transporte, circulação de automóveis, estradas e para a formação de uma classe média, “a classe média do fusca”, vai concorrer para consolidar as raízes de uma infra-estrutura necessária e, assim, estimular a expansão do setor turístico¹³⁹.

Assim, como veremos, a busca de um padrão de desenvolvimento coordenado começará efetivamente a partir dos anos 1960, principalmente, após a instauração do regime militar, em virtude da adoção de uma política governamental que pretendia consolidar os alicerces para um desenvolvimento capitalista vigoroso e, paralelamente, promover a integração do país com a economia mundial. Obviamente, a emergência desses parâmetros irá influenciar os ritmos de expansão dos variados setores, e o turismo certamente se inclui no conjunto de atividades que sentiu os efeitos de tais alterações.

¹³⁹ BECKER, Bertha Koiffmann. **Conferência: Política Planejamento do Turismo no Brasil**. Realizada em São Paulo, no período de 16 a 22 de julho de 1995.

Ademais vale registrar, de acordo com Cruz (tese), que o Brasil, ao longo das décadas seguintes à década de 1950, teve sua malha rodoviária ampliada, em decorrência da política de “automobilização” do país, iniciada nos referidos anos, que exigia uma melhoria das estradas de rodagem, com o intuito de promover a “integração nacional”.

Antes de iniciarmos as reflexões sobre a próxima etapa, isto é, 1966-1991, e lançando um breve olhar sobre a fase que estamos acabando de examinar, é razoável pensar que, em momento anterior ao Plano de Metas, não havia realmente um contexto propício para a existência de uma política de turismo, *comme il faut*. Dito de outra forma, naquele período da história da atividade não seria de estranhar a ausência de uma política de Estado direcionada ao Turismo. Não obstante, entendemos que o aludido marco do planejamento contemporâneo à JK (isto é, o Plano de Metas) poderia ter incluído entre suas diretrizes, alguma referência a esse setor de atividade, visto que se percebe que o citado plano era uma peça mais complexa e elaborada, ou seja, almejava desenvolver e harmonizar os múltiplos “departamentos”¹⁴⁰, dentro de uma economia, em prol de um desenvolvimento integrado. Todavia, mesmo assim, as principais orientações governamentais desta etapa não incorporaram referência alguma à atividade turística, evidenciando-se que o Turismo ainda não havia entrado na agenda pública (e tampouco na do governo), não sendo reconhecido como setor autônomo, menos ainda como setor relevante ou estratégico.

3.2. Uma nova fase no Turismo Brasileiro: do Decreto n.º55/66 até a reestruturação da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, definida pela Lei n.º 8.181/91.

Segundo Cruz (1999), na década de 60, mais precisamente a partir de 1966, o Turismo brasileiro dá um salto de qualidade, com a promulgação do Decreto-Lei n.º55, de 18 de novembro de 1966¹⁴¹, que veiculava uma definição Política Nacional de Turismo, criava o Conselho Nacional de Turismo (CNtur) - presidido pelo Ministro da Indústria e Comércio -, e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)¹⁴².

Em relação ao panorama econômico, vale lembrar que o início da década de 60 caracterizou-se por um cenário de crise, com grandes problemas, tais como: déficit no balanço de

¹⁴⁰ A formulação acima é feita a partir dos esquemas de reprodução de Kalecki, onde D1 é o departamento produtor de bens de produção, o D2 é o produtor de bens de consumo capitalista e o D3 é o de bens de consumo de trabalhadores. Para maiores detalhes: ver KALECKI, M. (1977). Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. Editora Huc itec. SP.

¹⁴¹ Para esclarecimentos, consultar adicionalmente, o decreto-lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966.

¹⁴² Cabe atentar para o fato de que este acontecimento se dá em plena vigência da ditadura militar, a qual, lançou as bases para uma fase de duas décadas de intensa concentração do processo decisório, e foi nesse momento que se observou o aumento do controle político e social de que o regime de força necessitava. Desse modo, apesar de o sistema ser federalista, a “Revolução” enfraqueceu os poderes estaduais e municipais, criando um modelo, que em alguns aspectos, no dizer de Arretche (1999), se aproximava do modelo Unitário.

Para maiores detalhes, ler: ARRETCHÉ, Marta T. S. *Federação brasileira: crise ou construção*. 1999. Teoria e Debate, São Paulo, v. 12, n. 41, p. 21-26, 1999.

pagamentos, desequilíbrio das contas brasileiras com o exterior, estagnação do crescimento econômico e inflação. Para dar continuidade ao desenvolvimento econômico, tornava-se fundamental desenvolver ou ampliar alguns setores (bens de capital e bens intermediários), bem como, expandir a estrutura urbana. Além disso, era evidente a necessidade de reformas institucionais capazes de constituir um quadro favorável à retomada dos investimentos. Não obstante, os governos vigentes no começo dos anos de 1960 – liderados por Jânio Quadros e posteriormente por João Goulart - não alcançaram implementar as reformas, e desta maneira, originou-se o contexto ideal para justificar o golpe militar de 31 de março de 1964.¹⁴³.

Foi em meio a este ambiente, no qual: a) vigorava um regime autocrático e ditatorial de política econômica (em que o Governo legislava e fiscalizava arbitrariamente); b) o Executivo tinha a prerrogativa de editar leis fora do controle do Judiciário e do Legislativo, o que significa dizer que o principal instrumento legal, utilizado para regular e intervir na economia, era o decreto-lei - que não precisava ser discutido nem aprovado pelo Congresso para entrar em vigor -, que o turismo brasileiro inaugurou esta nova fase.

Assim, como observamos, promulgou-se o Decreto-Lei n.º 55/66, que criava uma estrutura oficial para gerir e coordenar o setor turístico, que ficaria subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio desde esta data até o início da década de 1990, quando do começo do governo Collor de Mello (1990-1992).

Em outras palavras, definiu-se, com base no mencionado decreto, a primeira estrutura institucional pública do Turismo, através da qual o governo almejava assegurar um desenvolvimento uniforme e orgânico da atividade turística nacional, por intermédio da criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), os quais constituíam a cúpula do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR).

Na verdade, segundo Beni (1991), a partir do início da edificação, no interior da administração pública federal, do aludido aparato institucional - mais organizado, profissional e especializado em Turismo - revelava-se a intenção de o Estado de aumentar seu controle sobre a atividade turística..

¹⁴³ Nesta altura dos acontecimentos, o governo militar interveio, argumentando que a forma autoritária de ingerência era a pré-condição para o encaminhamento técnico da crise. Na seqüência, buscou reorganizar a economia, gerando alternativas e possibilidades para a expansão do capital, com o objetivo de restaurar a capacidade de investimento público e privado e controlar a inflação, editando um plano de estabilização econômica, denominado de Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Tal plano, em linhas gerais, almejava: incrementar o desenvolvimento econômico, frear o processo inflacionário, atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais, aumentar o investimento, e conseqüentemente, o emprego, além de tentar ajustar a situação externa do Brasil, envidando esforços para restabelecer a confiança e a credibilidade do país no meio internacional. Para maiores detalhes, consultar: PASTORE, Afonso Celso, PINOTTI, Maria Cristina. PAEG: 40 anos depois. (Versão preliminar) http://www.gv.br/economia/sec_novidades/artigopaeg.pdf (dia 7 de julho , 13 horas)

Evidenciava-se, portanto, que se firmava nesta década de 1960, a tendência de buscar fazer um planejamento estruturado da atividade turística no Brasil, de aumentar a sua regulamentação (via elaboração de um conjunto de orientações legais), ou seja, de incrementar o controle exercido pelo Estado sobre o mercado turístico. Ao mesmo tempo, como veremos mais adiante neste trabalho, foram criadas múltiplas linhas de crédito e programas de financiamento, visando à ampliação da oferta turística do Brasil, notadamente no ramo da hospedagem.

De fato, e conforme constatamos no decorrer da análise que fizemos, a qual aqui tencionamos expor, em tal estágio do Turismo, isto é, de 1966 a 1991, apesar dos percalços observados, há fortes indícios, em contrapartida, de uma tentativa de maior racionalização na condução e na gestão pública da atividade turística, se compararmos com a etapa anterior.

No dizer de Cruz (1999), o Decreto-Lei n.º 55/66 estava harmonizado com o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966), implementado sob a presidência de Castello Branco, ainda que se constatasse que o Turismo, enquanto setor, não houvesse sido mencionado explicitamente, naquele plano¹⁴⁴. Com efeito, o art. 3.º do dito decreto destacava, por exemplo, que o “O Poder Público atuará, através de financiamentos e incentivos fiscais, no sentido de canalizar para as distintas regiões turísticas do país, as iniciativas que tragam condições favoráveis ao desenvolvimento desse empreendimento”. Logo, parece-nos evidente que o tema da superação do descompasso econômico entre as diversas regiões brasileiras e a preocupação em amenizar os obstáculos que condicionavam tal situação estavam contemplados em ambas macro-orientações (PAEG e Decreto Lei n.º55/66). Por conta disso, deduzimos que o Turismo, nesse momento, começava a ser percebido como atividade com potencial de contribuir para minorar as lacunas e diferenças regionais, no Brasil, sobretudo no âmbito econômico¹⁴⁵.

A seguir, abordaremos o art.1.º, do Cap.I, do Decreto lei n.º55/66, o qual faz alusão à Política Nacional de Turismo, definindo-a como “a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país”. Com base no aludido artigo, gostaríamos de começar a discussão a respeito da definição de “Política Nacional de Turismo” acima proposta, buscando estabelecer - segundo concepções

¹⁴⁴ Realmente, mesmo em face da ausência de clara alusão às atividades turísticas, concordamos com Cruz quanto à percepção de convergência entre as duas diretrizes supracitadas, em virtude de identificamos adicionalmente, que alguns objetivos explicitados no já mencionado Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), a saber: “estimular o desenvolvimento econômico e amenizar os desequilíbrios econômicos regionais e setoriais”, estavam presentes no Decreto-Lei n.º55/66.

¹⁴⁵ Para maiores detalhes, consultar o Plano de Ação Econômica – PAEG (1964-1966) e o Decreto-Lei n.º55/66.

de Theodoulou (1995), Teixeira (2002), e Lamounieur (S/D) -, se a mesma reúne características de uma política pública ou de uma política de índole governamental.

Deste modo, iniciamos examinando em primeiro plano, algumas reflexões de Theodoulou (1995), nas quais ele destaca que o conceito de política pública está conectado com a ocorrência de um conjunto articulado de ações de curso intencional -, com fins e objetivos definidos - que denotam um processo contínuo, num contexto de curto e longo prazo. Prosseguindo, nossa análise, verificamos que o Decreto-lei n.º55/66, admite no seu art. 1.º, expressamente, a existência de “iniciativas isoladas”, e tal orientação se opõe ao conceito exposto por Theodoulou (1995) que sustenta, como vimos, a necessidade da “interação de ações”, no âmbito das políticas públicas. Em suma: apesar de constataremos um nexo maior entre as ações estatais no interior do setor turístico brasileiro, ao longo desse momento, em comparação com a etapa anterior, é forçoso admitir que a definição de Política Nacional de Turismo, veiculada pelo referido Decreto-Lei, não reunia determinados traços reveladores de uma genuína política pública¹⁴⁶.

De fato, inferimos, de acordo com Teixeira (2002), que o conceito de política pública, presume indispensável a inclusão da sociedade civil, além de uma ampla gama de agentes (públicos e privados) no seu (da política) processo de produção, tanto quanto necessária a observância de transparência nas suas condução e publicização¹⁴⁷. No tocante à definição de política governamental, para o aludido estudioso, ela é, em regra, de cunho estritamente estatal, não envolvendo no seu processo de produção, o extenso arco de atores por ela atingidos.

¹⁴⁶ Com efeito, e partindo da ótica de Teixeira (2002), que entende que políticas públicas “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”, é razoável supor que, geralmente, tais políticas deveriam ser definidas, conforme ele mesmo afirma, por meio de leis ou de programas de atuação, e incluir a noção de divisão de custos e benefícios sociais, bem como, a participação de vários atores (públicos e privados). Consequentemente, em relação às políticas públicas, pode-se concluir, de acordo com o mencionado autor, que apesar de elas estarem sob a responsabilidade do Estado, suas concepção e implementação devem ocorrer com suporte de um processo de tomada de decisões, que inclua órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade, os quais estão associados, em algum grau, com as referidas políticas. Neste caso, é evidente que o Estado estará implementando um projeto de governo – em virtude de pleitos e exigências requeridas pela sociedade ou mesmo pela própria Administração, enquanto agente social -, por intermédio de programas e/ou ações direcionadas para a coletividade. Em suma, infere-se que uma política pública, a partir desta concepção, não pode ser simplesmente, o resultado de deliberações da burocracia pública, nem dos organismos estatais, os quais seriam, nessas circunstâncias, os únicos responsáveis por concebê-las e implementá-las. Para maiores detalhes, consultar: TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, 2002.

¹⁴⁷ Partindo do conjunto de reflexões apresentadas, deduz-se que a política pública deve decorrer de um processo que envolve variados interesses, muitas vezes conflitantes, além de embates e negociações entre os diversos atores, instâncias instituídas ou arenas, os quais são impactados direta ou indiretamente pela mesma.

Outros autores, Oszlak e O'Donnell (1976)¹⁴⁸, definem política pública como:

Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema. (Oszlak e O'Donnell, 1976:21)

Ainda, com relação ao aludido artigo 1º., do Decreto-Lei n.º55/66, destacamos que Cruz (1999) também critica a utilização da expressão “atividades isoladas”, argumentando que as mencionadas atividades poderiam expressar, “no limite”, a existência de políticas locais ou regionais de turismo, havendo, contudo, nestas situações, grande possibilidade de que, na prática, as mesmas não estivessem alinhadas com os objetivos estabelecidos por uma política nacional. Todavia, vale destacar que essa questão foi equacionada posteriormente, quando da regulamentação do Decreto-Lei n.º55/66, por um novo decreto, ou seja, pelo Decreto-Lei n.º 60.224, de 16 de fevereiro de 1967, que veiculava definição distinta de Política Nacional de Turismo - PNT¹⁴⁹, sobre a qual teceremos comentários adicionais mais adiante.

Dando continuidade, a análise da norma inaugural do aludido estágio de evolução da atividade turística, isto é, do Decreto-Lei n.º55/66, verificamos que a mesma, por não ser uma lei, ou seja, não ter sido promulgada pelo Poder Legislativo, trazia na sua raiz um viés autoritário. Em razão disso, é sensato deduzir que, muito provavelmente, a definição dos conteúdos incluídos no aludido decreto - que propunha a Política Nacional de Turismo, dentre outras diretrizes -, não deve ter sido alvo de extensos debates entre os vários atores interessados no setor turístico, originando-se, ao contrário, das deliberações de um grupo reduzido de agentes¹⁵⁰.

Conseqüentemente, em face da natureza arbitrária dessa orientação normativa (visto que a mesma decorria, conforme constatado, de decisões unilaterais emanadas do Poder Executivo) e, em decorrência do ambiente anti-democrático no qual ela foi gerada, confirma-se a conclusão, já esboçada anteriormente, quanto às limitadas possibilidades de a Política

¹⁴⁸ OSZALAK, Oscar e O' DONNELL. Guillermo (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CLACSO.

¹⁴⁹ Para maiores informações, consultar: Cruz (1999), p.56. Além disso, para maiores detalhes, consultar ambos os Decretos-Lei: Decreto-Lei n.º55/66 e Decreto-Lei n.º60224/67.

¹⁵⁰ A esse respeito, cabe salientar que este decreto certamente refletia o espírito daquele contexto, em que vigorava o Regime Militar inaugurado em 1964, um regime francamente ditatorial, ao longo do qual foram censuradas as liberdades democráticas e suprimido o amplo debate sobre as questões nacionais. Adicionalmente, recomendamos a leitura de: PEREIRA, Cássio Avelino. Políticas públicas no setor do turismo. *Turismo em Análise*. São Paulo: Escola de Comunicação e Artes Universidade de São Paulo. v. 10 n.2, p. 7-21. nov. 1999. p.16

Nacional de Turismo, anunciada pelo referido decreto (Decreto-Lei n.º55/66), poder ser considerada uma política pública, *comme il faut*. Realmente, dadas estas circunstâncias, e à luz das ponderações de Teixeira (2002), Theodoulou (1995) e Lamounieur (s/d), a aludida política poderia, quando muito, reunir características de uma política governamental.

Outrossim, e ainda que se considere o discurso contido no mencionado decreto que explicita que a Política Nacional de Turismo será “decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam elas originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento do país”(grifo nosso), deve-se atentar para algumas singularidades do contexto daquela época, além da própria configuração da estrutura administrativa federal que gerenciava a atividade turística, e essas características por si só, já antecipavam as dificuldades para se alcançar alguns dos objetivos almejados.

Primeiramente, ressalte-se que a dita norma (Decreto-Lei n.º55/66) salientava que o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), o qual era o órgão responsável, ao menos teoricamente, por formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo, seria composto apenas por cinco representantes de entidades públicas e três representantes de entidades privadas¹⁵¹. Por conta disso, *a priori*, chama-nos atenção a inexistência de paridade quantitativa entre representantes governamentais e não-governamentais, evidenciando-se a preponderância numérica dos integrantes estatais neste fórum. Ademais, diante de tão limitado número de entidades (públicas e privadas) integrantes desse colegiado, suspeitamos da não abrangência das orientações por ele emitidas, dado que ao restringir o número de componentes, o mesmo lograva excluir dos debates outros “elos” da cadeia produtiva do Turismo, além de representantes municipais e estaduais, sem falar da ausência de membros da sociedade civil¹⁵².

¹⁵¹ Com relação ao Conselho Nacional de Turismo, ele era presidido pelo Ministro da Indústria e do Comércio, e constituído pelos representantes de órgãos federais e da iniciativa privada, sendo que na ausência ou impedimento do Ministro da Indústria e do Comércio, era previsto que o Presidente da Embratur assumisse a Presidência do Conselho. Logo, compunham o referido órgão: a) o Presidente da EMBRATUR; b) o Delegado do Ministério das Relações Exteriores; c) o Delegado do Ministério da Viação e Obras Públicas; d) o Delegado do Ministério da Aeronáutica; e) o Delegado da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; f) o Representante dos Agentes de Viagens; g) o Representante dos Transportadores; h) o Representante da Indústria Hoteleira. Para maiores detalhes, consultar o Decreto-Lei n.º55/66

¹⁵² Neste particular, Lindblon (1981) observa que os diversos grupos que integram um setor tendem a expressar demandas e interesses distintos, e assim, o que é solução para um grupo, pode representar problema para outro, confirmando o caráter conflitante do processo decisório. Deste modo, e confrontando essas reflexões com a realidade da composição do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), no aludido momento, é razoável pensar que, por um lado, a escolha de algumas poucas entidades para compor esse conselho, bem como, de outro lado, o fato de o setor público deter a maioria dos votos, possam ter contribuído para definir a seleção e priorização de certos assuntos que foram inseridos na agenda governamental, da mesma forma que provavelmente, influenciaram na restrição de deliberações em torno de outros temas, alguns dos quais nem ao menos se aventou incluir nas pautas das reuniões deste fórum.

No que tange à ótica privada, por exemplo, sabemos que integravam o Conselho Nacional de Turismo (CNtur) os representantes das seguintes entidades: agências de viagens, hotelaria e transportadores, e tal conjunto (restrito) de representantes certamente concorreu para inspirar o rumo de algumas decisões, avalizando ou vetando a escolha de certas trajetórias adotadas pelo setor. Em consonância com essa ponderação, e conforme mencionado por Beni (1991), verificamos que o período que vai de 1967 a 1971 foi marcado pela aprovação de projetos e de construções de hotéis de padrão internacional, os quais usufruíram uma política de benefícios fiscais e tributários que impulsionou sobremaneira a expansão desses empreendimentos. Segundo o citado autor, a política de concentração de incentivos para este segmento estava alinhada com a premente necessidade de ampliação e modernização - em quantidade e qualidade - de que o mesmo carecia, dada, inclusive, a sua vital importância para o desenvolvimento do setor turístico. Entretanto, apesar deste cenário, que sugeria o acerto inicial¹⁵³ - segundo Beni (1991) - da decisão de apoiar a expansão da hotelaria, é provável também, a nosso ver, que a presença de representantes hoteleiros no Conselho Nacional de Turismo (CNtur) tenha incentivado a aceleração da aprovação de tais diretrizes¹⁵⁴.

De fato, e dado que o segmento hoteleiro era um dos poucos membros da cadeia produtiva do Turismo com assento no Conselho Nacional de Turismo (CNtur) - que era o órgão responsável pela formulação e coordenação das políticas públicas de turismo -, é razoável que se conclua que a atração e o incremento de fundos e incentivos governamentais direcionados para ela (hotelaria) tenha sido reflexo desta somatória de condições favoráveis.

Em relação aos estados-membros e municípios, cabe comentar que as únicas referências a eles, no Decreto-Lei n.º 55/66, encontram-se nos art. 29 e art. 37, do Cap.VI, intitulado, “Disposições Gerais”, os quais refletem a posição secundária que os entes subnacionais

¹⁵³ Vale dizer, que esta decisão de investir prioritariamente na estruturação da Hotelaria, foi desvirtuada posteriormente, segundo Beni (1991), em razão da focalização dos incentivos no segmento de hospedagem de alto luxo.

¹⁵⁴ Tal situação de preponderância do segmento hoteleiro no cenário do Turismo, atraindo uma grande parcela dos recursos financeiros disponíveis naquele momento, remete-nos às reflexões de Frey (2000), relacionadas aos grupos de interesse envolvidos na definição das políticas, tanto quanto, às ponderações de Beni (1991), referentes ao caráter estratégico deste “elo” do setor turístico. No que tange a Frey (2000), ele aponta a ocorrência de acirramento das relações de cumplicidade setorial, em face de recursos escassos, com o fim de maximizar os ganhos. Em relação a Beni (1991), lembramos que ele argumenta que o fortalecimento do referido segmento (Hotelaria) é o primeiro passo que deve ser adotado no contexto de uma estratégia que busca desenvolver um turismo próspero. Assim, considerando a configuração que se delineava neste período, na qual a hotelaria era um dos elos privados (do turismo) preponderantes, e à luz das ponderações de Frey (2000), sugere-se a possibilidade de que os grupos de interesse, associados à hotelaria, possam ter sido estimulados a uma maior coesão, em face de uma situação adversa do ponto de vista de limitação de verbas. Na sequência, em virtude do aumento da integração e da solidariedade dos diversos agentes no interior do aludido segmento, robusteceu-se provavelmente, sua (do segmento) posição privilegiada naquele contexto, permitindo-lhe alçar posições de poder.

ocupavam no cenário da formulação das diretrizes do setor¹⁵⁵. Com efeito, o primeiro artigo citado, ou seja, o art. 29, estabelece que os órgãos oficiais – Estaduais e Municipais – deverão submeter previamente ao Conselho Nacional de Turismo (CNTur), os Planos e calendários turísticos organizados para cada exercício, com o objetivo incluí-los no plano turístico nacional. Quanto ao art. 37, este define que, enquanto não forem decididas as normas de atuação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) nos estados-membros, as atividades de turismo poderão ser delegadas, mediante convênio, às Delegacias Estaduais da Indústria e do Comércio¹⁵⁶.

Outro aspecto do Decreto-Lei nº55/66 que merece ser destacado, segundo Cruz (1999), é a equiparação do setor turístico à indústria. De acordo com esta estudiosa, a terminologia “indústria do turismo” tinha despontado há algumas décadas, sendo incorporada gradativamente ao vocabulário daqueles que se relacionavam, de alguma forma, com a atividade turística. Adicionalmente, na visão da citada estudiosa, tal expressão revelava um traço histórico da atividade turística brasileira, uma vez que as ações governamentais na área do turismo, no nosso país, estiveram durante grande parte da sua trajetória, subordinadas ao Ministério da Indústria e do Comércio.

Para Lemos (2003), o termo ‘Indústria do Turismo’ surgiu quando a indústria ainda era a mola propulsora do desenvolvimento capitalista”. Todavia, como ele mesmo acrescenta, no atual contexto, a importância do setor industrial vem se reduzindo, ao mesmo tempo em que as sociedades modernas vão se transformando paulatinamente, em “sociedades de serviços”.

Além disso, na nossa opinião, a associação do termo indústria ao turismo, naquela época, ou seja, nos idos de 1960, no Brasil, poderia estar atrelada à tentativa (mesmo que inconsciente) de sinalizar uma evolução do *status* conferido à atividade turística. Neste caso, almejava-se talvez, via emprego desse termo, transmitir a idéia de que a incorporação de novos modelos de gestão e de novos formatos institucionais era pertinente e imprescindível, dado que possibilitava alavancar um processo de planejamento e de gerenciamento da atividade turística mais alinhado com a modernidade, inspirado por uma lógica e racionalidade distintas daquelas utilizadas na etapa anterior.

¹⁵⁵ A título de ilustração, lembramos que o Município, nesta época, não gozava de *status* de ente federativo, situação esta que só veio a ser consolidada na Constituição Federal de 1988.

¹⁵⁶ Neste particular, cabe ressaltar que a realidade acima descrita - que sugere que entes subnacionais tinham geralmente atribuições pouco relevantes no âmbito das políticas públicas de turismo - é condicionada por um modelo de sistema federalista um tanto desvirtuado, que revelava algumas peculiaridades, a saber, de um lado, um poder central concentrando a maior parte dos recursos financeiros e conseqüentemente, as decisões, e de outro, estados-membros e municípios que tinham um raio de ação bastante limitado. Para maiores detalhes, ler : OP.CIT. Abrucio (2001).

Ademais, é possível também que a utilização do conceito “indústria” fosse uma tradução *ipsis litteris* do termo “industry”, o qual quer dizer setor, em inglês. Nesta ótica, apesar da distorção da terminologia, buscava-se provavelmente, sugerir a adoção de uma abordagem inovadora e mais dinâmica, permeada por um sentido de eficiência que aspirava poder dar conta das demandas – existentes e potenciais, com relação à atividade turística – por parte de uma sociedade em evolução, que se tornava cada vez mais complexa, e presume-se, incorporava avanços tecnológicos muito rapidamente.

No dizer de Beni (1991), nesse momento, com o advento dessa nova estrutura para cuidar do Turismo, iniciava-se uma trajetória, no Brasil, de “aplicação dos preceitos de toda uma experiência internacional dos países receptivos, já assentada e desenvolvida, de um lado, e a vontade política do governo de se modernizar, do outro”¹⁵⁷. Esta expectativa, por si só, já sinalizava, a nosso ver, com perspectivas positivas, em termos de racionalização e organização do setor turístico em nosso país. Agregue-se a estas reflexões, observação de Cruz, que alerta quanto ao fato de a equiparação da atividade turística à industrial, definida pelo Decreto-Lei n.º 55/66, permitir ao Turismo usufruir os mesmos incentivos destinados às indústrias de base, o que era extremamente promissor para o fortalecimento e consolidação da atividade turística.

Em relação à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), este organismo nasceu com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa. Estava vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio, tinha natureza de Empresa Pública e a finalidade de estimular o desenvolvimento da “indústria de Turismo”. Para tanto, deveria fomentar e financiar as iniciativas, os planos e os projetos que estivessem em sintonia com as orientações do Decreto-Lei n.º 55/66 e com as resoluções do Conselho Nacional de Turismo (CNtur), devendo, em relação a este Colegiado, cumprir e executar todas as suas decisões, atos, instruções e resoluções.

Além disso, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) possuía outras atribuições, segundo o Decreto-Lei n.º 55/66, quais sejam: estudar de forma sistemática e permanentemente o mercado turístico (a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico); organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo; fazer registro e fiscalização das empresas dedicadas à indústria de turismo, satisfeitas as condições fixadas em normas próprias; estudar e propor ao Conselho Nacional de Turismo os atos normativos necessários ao seu funcionamento; celebrar contratos, estudos e convênios -

¹⁵⁷ Op.cit. P.78

autorizados pelo Conselho -, com entidades públicas e privadas, no interesse da indústria nacional de turismo e da coordenação de suas atividades; dentre outras.¹⁵⁸

Vale atentar para uma outra orientação peculiar contida no Decreto Lei n.º55/66, qual seja, a exigência de autorização do Conselho Nacional de Turismo - CNTur para o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos. Esse traço da referida norma revela um pouco do seu espírito, dado que a mesma foi concebida, como já mencionamos, em um contexto autoritário, isto é, no seio da Revolução de 1964, sendo que, somente após mais de 20 anos é que essa diretriz, que prevê a concessão de autorização para a exploração de serviços turísticos, veio a ser alterada¹⁵⁹.

Ressalte-se ainda, que mesmo se constatando que a EMBRATUR não possuía fontes de receita - cabendo-lhe apenas o gerenciamento dos recursos e benefícios provenientes de incentivos fiscais e financeiros destinados ao desenvolvimento do setor -, de acordo com Beni (1991) e Cruz (1999), sua criação representou um grande avanço, pois sinalizava que o Brasil tencionava imprimir um ritmo mais profissional e organizado à gestão pública do Turismo.

No que se refere aos mencionados incentivos, na década de 1970, os mesmos foram otimizados com a criação de diversos fundos para o financiamento de projetos turísticos, e sobre este assunto, nos deteremos mais adiante.

Quanto à Política Nacional de Turismo, definida na década de 1960, a mesma só viria a ser publicada onze anos mais tarde, tornando-se então um documento oficial. Paralelamente, segundo Paiva (1995), no transcurso deste período, foram instituídos vários órgãos estaduais e municipais com o apoio federal, os quais, no entanto, dado o contexto de centralização autoritária da época, muito pouco ou quase nada influíam ou contribuía para o processo de formulação das políticas públicas do setor¹⁶⁰.

Segundo Beni (2001), a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) abriu seus trabalhos com a elaboração e sistematização de um conjunto de normas relativas a incentivos fiscais e financeiros diretos, com o objetivo de definir planos e/ou projetos, que deveriam ser, posteriormente, aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur).

¹⁵⁸ Para maiores detalhes, consultar o Decreto-Lei n.º55.

¹⁵⁹ De fato, essa modificação se efetivou via Decreto-Lei n.º2.294, de 21 de novembro de 1986, que determinou a dispensa das atividades turísticas obterem permissão estatal para seu funcionamento, impondo entretanto, a obrigatoriedade de as mesmas cumprirem seus deveres tributários, estipulando que fossem seguidas as normas específicas previstas, no caso de edificação de hotéis. Mais adiante, a Lei n.º 8.81/91 perpetuou tal orientação liberalizante, contida no Decreto-Lei n.º2.294/86, mantendo, todavia, a imposição de tais estabelecimentos prestarem as informações necessárias à organização do cadastro a ser elaborado pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). Para maiores detalhes, consultar: Decreto Lei n.º55/66 e Decreto-Lei n.º2.294/86.

¹⁶⁰ PAIVA, Maria das Graças de Menezes V. (1995). *Sociologia do Turismo*. São Paulo: Papirus.

Deste modo, empreendimentos como hotéis, obras e serviços específicos, com finalidades turísticas, e que se constituíssem atividades econômicas de interesse nacional, poderiam gozar de benefícios fiscais, estímulos ou financiamentos, por parte do Conselho Nacional de Turismo (CNtur), bem como por parte de estabelecimentos oficiais de crédito. Outrossim, era facultado ao aludido Conselho Nacional de Turismo (CNtur) aprovar planos de financiamento e convênios com instituições financeiras e autarquias bancárias autônomas – depois de ouvido o Conselho Monetário Nacional ou o Banco Central -, buscando-se, ao final, estimular e atrair investimentos para o setor. Em suma, como Beni conclui, com base no disposto no Decreto-Lei n.º55/66, caberia a este fórum – isto é, ao Conselho Nacional de Turismo (CNtur) - formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo, ficando sob a responsabilidade da EMBRATUR, executar essa política.

Na seqüência, conforme já mencionamos, algumas das lacunas e dos eventuais desvios do Decreto-Lei n.º55/66 foram ajustados ou sofreram alterações, por intermédio da edição do Decreto-Lei n.º60.224/67. Tal decreto, que entrou em vigor na data de sua publicação, isto é, em 18 de novembro de 1967, regulamentou o Decreto-Lei n.º55/66, e reformulou o conceito de Política Nacional de Turismo, apresentado em seu art. 1.º, do Capítulo I, o qual reproduzimos abaixo:

Compreende-se, como Política Nacional de Turismo, o conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional. (Grifo nosso) (Decreto-Lei n.º60.224/67)

A nova definição acima proposta corrigia, conforme observado por Cruz (1999), alguns erros contidos no diploma legal anterior, mas cometia outros, como o de colocar os conceitos de política e planejamento no mesmo patamar. Assim, embora reconheça que não existe plano sem conteúdo político, e tampouco política que não necessite de planejamento, conclui (acertadamente a nosso ver) que uma política, em regra, deve anteceder o planejamento, residindo aí um dos equívocos do citado decreto.

Além desse aspecto, assinalamos a permanência nesta norma, a saber, no Decreto-Lei n.º60.224/67, da expressão “indústria do turismo”, que se repete várias vezes ao longo do seu texto, indicando que a mesma foi incorporada definitivamente no contexto do turismo brasileiro¹⁶¹.

¹⁶¹ A expressão “indústria do turismo” é encontrada nos seguintes artigos do Decreto-Lei n.º60.224/67: art. 17; art. 20, alínea g; art. 23, alínea h; art. 25, alínea b; art. 32 alínea e.

A seguir, entendemos também ser propício refletir sobre algumas outras alterações de atribuições produzidas em razão desse último decreto.

Principiamos, portanto, abordando os tópicos relativos à formulação e à execução da Política Nacional de Turismo que, por determinação desta nova orientação legal, passavam a ficar a cargo do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR), formado pelos: Conselho Nacional de Turismo (CNtur), Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e Ministério das Relações Exteriores.¹⁶² Logo, é notório que a noção de “sistema” encontra-se embutida na referida norma, isto é, no Decreto-Lei n.º60.224/67, e isso nos permite inferir que, talvez, sua incorporação, mesmo que de forma implícita, tivesse a intenção de sinalizar que doravante, seria adequado pensar o setor turístico de maneira integrada. Em outras palavras, provavelmente, começava no interior do aparelho estatal, o processo de reconhecimento da necessidade de investir em um trabalho de articulação, no âmbito do Turismo, com a finalidade, por um lado, de harmonizar os diversos interesses e segmentos existentes no seu interior, e por outro, de estimular a sua (do Turismo) interação com os múltiplos setores do governo.

No dizer de Carvalho (2005), desde 1966, a atividade passou por um esforço de sistematização (ainda que tardia, na sua opinião), patente em face da constatação da incorporação de uma seqüência de procedimentos mais racionais e disciplinados, os quais revelavam (dentre outros indícios) um incremento da percepção da sua relevância econômica. Dadas as circunstâncias elencadas, desta época em diante, no entendimento do aludido autor, justificava-se plenamente a existência de uma estrutura administrativa oficial, na forma de uma agência responsável pelo fomento e normatização do setor turístico.

Ademais, observamos que o Sistema Nacional de Turismo (SISTUR), de acordo com o Decreto-Lei n.º60.224/67, seria integrado, ao menos teoricamente, por outros entes, mediante delegação, a saber: a) órgãos regionais de turismo, para execução de tarefas nos Estados, Territórios e Municípios; b) Setor de Turismo do Escritório de Pesquisas Econômicas e

¹⁶² Segundo Beni (2000), pode-se definir *sistema* como “um conjunto de partes que interagem de modo a atingir um determinado fim, de acordo com um plano ou princípio; ou conjunto de procedimentos, doutrinas, idéias ou princípios, logicamente ordenados e coesos com intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo”.

Ademais, em entrevista concedida pelo referido estudioso a Netto (2005), ele acrescenta que considera a visão sistêmica uma forma adequada de entender o turismo – uma atividade complexa e multisetorial -, a qual resulta da interação de diversos setores governamentais e de várias áreas do conhecimento. Adiciona que a mesma (atividade turística) toma emprestadas algumas variáveis da sociologia, economia, administração, antropologia, geografia, história, ecologia, dentre outras tantas, sendo, portanto, recomendável compreender como ocorre, no contexto da atividade turística, a articulação dessas disciplinas, para melhor se interpretar o fenômeno turístico. Para maiores detalhes, consultar Beni em *Análise Estrutural do Turismo*.2000, p.21. Além disso, ler: NETTO, Alexandre Panosso. Mário Carlos Beni Fala. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (editor). *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca. 2005. p.859-868. p.863.

Aplicadas do Ministério Extraordinário ao Planejamento e Coordenação Econômica, para estudos, pesquisas e análises de projetos específicos, que façam necessários; c) outros órgãos e entidades públicas e privadas credenciadas através de contratos, convênios, ajustes e acordos.

Com base no exposto, presume-se a existência de uma aspiração de que o processo de formulação e execução da Política Nacional de Turismo (PNT), liderado pelo Sistema Nacional de Turismo (SISTUR), fosse conduzido de forma distinta daquela trilhada anteriormente - ou seja, no período que se estendeu de 1930/1966 -, já que os objetivos estavam um pouco mais explicitados¹⁶³.

Todavia, apesar de o Sistema Nacional de Turismo (SISTUR) ampliar o número de atores que integravam o referido sistema - o qual passou a incluir, como vimos, outros entes, afora o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Ministério das Relações Exteriores -, na prática, apenas o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) permanecia (tanto quanto no passado), vinculado ao campo da formulação de políticas. Neste particular, chama-nos atenção que a incorporação dos demais organismos se fizesse, conforme destacamos, mediante delegação, e que os mesmos atuassem: ora no âmbito operacional, ora coordenando ou dirigindo estudos, pesquisas e análises de projetos específicos.

À guisa de informações, insistimos em salientar, de acordo com o conteúdo exposto no Decreto n.º 60.224/67, que o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), mesmo tendo função relevante do ponto de vista do planejamento do setor, continuava apresentando composição bastante restrita, visto que conservava neste novo diploma legal o mesmo número reduzido de integrantes, a saber: cinco membros do poder público e três membros da iniciativa privada. Além disso, o citado decreto estabelecia em seu art. 5º, parágrafo 2º, que “Os representantes da iniciativa privada terão mandato de 3 (três) anos e serão escolhidos e designados pelo Ministério da Indústria e do Comércio, entre os nomes constantes de listas tríplices, apresentadas pelos agentes de viagens, transportadores e indústria hoteleira, devendo ser escolhidos, no mesmo ato, os respectivos suplentes.”

¹⁶³ Com efeito, no atual contexto, e como veremos a seguir, as metas encontravam-se um pouco melhor delimitadas, ainda que obviamente, se estivesse distante de um patamar ideal. Desta forma, dentre os objetivos do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR) constavam: a) coordenar a ação de todos os organismos que tratam de turismo, com vistas à conscientização do turismo brasileiro, e, conseqüentemente, ao estímulo da formação das correntes turísticas internas e externas; b) fornecer informações precisas sobre as condições turísticas nacionais; c) diligenciar para que os serviços turísticos se revestissem de qualidades de bom atendimento; d) propiciar a formação profissional adequada para o pessoal ligado às atividades turísticas.

Dando seqüência a nossa análise dos conteúdos propostos pelos referidos diplomas legais, resta evidente que o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) era um mero prolongamento do Executivo, não só porque ele – Executivo –, detinha a maioria dos votos, mas também porque podia, como proposto no art. 11, do Decreto n.º 60.224/67, vetar as decisões do CNTur, sempre que, a seu critério, as mesmas fossem contrárias à Política Nacional de Turismo. Note-se também que a forma como os integrantes da iniciativa privada eram selecionados dos para compor tal fórum, corroborava esse viés autoritário.

De acordo com Nogueira (1986), nesta época, o Brasil adotou um formato de administração nacional do turismo baseado na criação de uma empresa pública, que veio a ser denominada Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), a qual era responsável, ao menos em tese, por executar as decisões do órgão normativo, isto é, do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), subordinado ao Ministério da Indústria e do Comércio (MIC). Assim, o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) constituíam a cúpula do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR), que reunia, como vimos, algumas poucas associações de classe do setor turístico, bem como, órgãos da administração direta e indireta. Adicionalmente, vale atentar para a realidade de que as entidades que compunham o Sistema Nacional de Turismo (SISTUR) tinham, por força de Lei, que acatar os critérios e determinações da EMBRATUR. Dito de outra forma, segundo Nogueira (1986), os governos estaduais e municipais e os órgãos de desenvolvimento regional deviam, em última instância, submeter-se ao dirigismo da EMBRATUR, no que tange a todas as matérias que estavam sob sua jurisdição..

São visíveis, portanto, com base na análise da citada norma (e dado o seu viés centralizador), as limitações deste organismo, isto é, do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), para formular uma política de caráter abrangente (que inserisse as principais demandas dos vários segmentos do setor turístico), além de suas prováveis dificuldades para coordenar e dirigir a implementação de ações de forma eficiente.

Igualmente, é possível que estas lacunas viessem a se tornar obstáculos e se refletissem no âmbito da relação formulação/implementação de políticas, a qual deve ter sido marcada por descompassos, que se interpretados segundo a ótica de Cobb e Elder, *apud* Viana (1996), poderiam ser atribuídos à “desconexão entre os níveis de conhecimento de formuladores e implementadores e público-alvo¹⁶⁴”. Por conseguinte, e considerando que “a implementação não se define no topo da pirâmide da administração, mas no ponto em que as ações

¹⁶⁴ Para maiores detalhes, consultar, VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP. Revista de Administração Pública*. v. 30,n.2, p.5-43, marc.abr.1996.

administrativas interceptam escolhas privadas¹⁶⁵”, e que “as decisões não são auto-executadas¹⁶⁶”, então, o fato de inúmeros atores que integravam o setor não terem assento no Conselho Nacional de Turismo (CNTur) certamente concorria para criar um cenário que propiciasse a *sabotage*, em especial por parte dos excluídos do processo de concepção das políticas do setor. Com efeito, e levando-se em conta a probabilidade da materialização do conjunto de elementos acima explicitados, não nos parece de todo descartável a hipótese de que essa situação pudesse inspirar resistências, sobretudo na fase de execução do planejamento¹⁶⁷.

Em outras palavras, e tendo como pressupostos que “o processo decisório envolve sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa¹⁶⁸”, bem como, que “a extensão do consenso sobre as metas e os objetivos [em torno das políticas] é influenciada pela participação dos implementadores na fase de formulação¹⁶⁹”, é razoável deduzir que a restrição do número de atores responsáveis pela idealização das políticas - realidade observada no Conselho Nacional de Turismo (CNTur) - concorresse para a redução do grau de consenso no momento da implementação das políticas públicas¹⁷⁰.

Quanto às competências da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), no âmbito do Decreto n.º 60.224/67, esse órgão foi incumbido da execução das decisões, atos, instruções, normas e diretrizes expedidas pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur), e encarregado da responsabilidade de incrementar as atividades turísticas. Cabia a ele estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção da Política Nacional de Turismo, tanto quanto, aqueles que estivessem relacionados ao seu (da EMBRATUR), funcionamento. Outrossim, esperava-se que a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) provesse o desenvolvimento deste setor, por intermédio de fomento e financiamento, diretamente, das iniciativas, planos, programas e projetos.

¹⁶⁵ De acordo com Elmore, citado por VIANA (1996).

¹⁶⁶ VIANA (1996), p.26.

¹⁶⁷ Lembramos que o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), era o órgão responsável pela formulação das políticas de turismo, como proposto no Decreto n.º 60.224/67.

¹⁶⁸ Premissa enunciada por Cobb e Elder, *apud*, VIANNA (1996) p.12

¹⁶⁹ Reflexão de Donald Van Meter e Carl E. Van Horn, *apud* VIANA (1996), p.17.

¹⁷⁰ No que concerne às atividades realizadas em conjunto pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), de acordo com o disposto na norma legal que institui sua criação, elas estavam direcionadas para: a) promover junto aos órgãos competentes a programação e a execução das obras de infra-estrutura tendo em vista o aproveitamento, para finalidades turísticas, dos recursos naturais do País; b) assentar os alienamentos que permitissem caracterizar as atividades turísticas e dar homogeneidade à terminologia da indústria turística; c) interferir junto ao poder competente para a regulamentação adequada ao exercício das atividades e profissões vinculadas ao turismo; d) estudar a dinâmica do turismo para servir de base ao desenvolvimento das atividades que lhe sejam inerentes bem como de outras de relevância econômica; e) criar condições de melhoria dos recursos turísticos; mediante financiamentos e estímulos às iniciativas a eles relacionadas; f) fiscalizar as atividades ligadas à indústria de turismo de acordo com a legislação em vigor.

No dizer de Beni (1991), a partir do ano de 1967 e até 1971, o mencionado organismo conduziu a elaboração e a organização de um expressivo corpo normativo, constituindo um sistema de incentivos prescrito no Decreto-Lei n.º 55/66, auxiliando na concepção de uma estrutura apropriada para o registro e a fiscalização das empresas dedicadas à indústria do turismo. Paralelamente, ela, EMBRATUR, organizou um sistema de aprovação de projetos e construção de hotéis de alto padrão (o qual já mencionamos), e promoveu a edificação do maior centro internacional de feiras e convenções do Brasil: o Anhembi, na cidade de São Paulo.

Além disso, o Decreto n.º 60.24/67 determinou que a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) passasse a estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico brasileiro, com o intuito de compilar um conjunto de dados sobre o setor, acrescentando que estes procedimentos eram condição precípua e imprescindível para um adequado controle técnico¹⁷¹.

Ainda a esse respeito, Beni (1991) revela que a EMBRATUR, ciente da necessidade de melhorar o sistema de informações do setor turístico brasileiro, criou na década de 1970, o Sistema Nacional de Estatísticas do Turismo, cuja concepção e desenvolvimento estavam apoiados em princípios metodológicos adequados às demandas do aparato institucional existente. Não obstante, na visão do citado estudioso, a implantação e assimilação efetiva da filosofia expressa por esta combinação de meios, processos e ações, não ocorreu no ritmo e com a rapidez almejada, em virtude do entraves relacionados à interação dos sistemas administrativos em diversos níveis e formas.

Neste ínterim, e considerando as dificuldades enunciadas, que sugerem os obstáculos para se instituir um planejamento contínuo e estruturado da atividade turística no Brasil, Cruz (1991) observa que em 1969 foi editada pelo Conselho Nacional de Turismo (CNtur) a resolução n.71, de 10 de abril de 1969, a qual reunia todas as indicações para a elaboração do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), ou seja, incluía as diretrizes, os objetivos e a metodologia necessários para a confecção de um planejamento. Pretendia-se desta maneira, que esse documento expressasse uma visão global da atividade e funcionasse como peça chave para a

¹⁷¹ Neste particular, em consonância com os relatos de Carvalho (2005), observamos que em 1971, foi editada pela EMBRATUR, a versão inaugural do Anuário Estatístico, que expunha a primeira série histórica do balanço de pagamentos, relativo à Conta do Turismo no Brasil, com início em 1963, a qual se caracterizava por um déficit constante, até o final da década de 1970.

Política Nacional de Turismo. Todavia, de acordo com a citada estudiosa, o referido plano jamais foi executado¹⁷².

A título de reflexão, vale atentar para as ponderações de Carvalho (2005) que ao comentar este período, destaca a falta de entendimento de parcela significativa de gestores nacionais associados à atividade, quanto à real dimensão da indústria mundial de viagens e lazer¹⁷³. Assim, na sua opinião, havia que se somar aos embaraços estruturais, esse perfil atribuído a grande parte da categoria de empresários privados do Turismo, o qual concorria de maneira decisiva para que a atratividade do Destino Brasil não evoluísse da forma esperada.¹⁷⁴

Realmente, Carvalho e Brito (1994) relembram que em 1990, “o turismo brasileiro chegou ao fundo do poço”. Em apenas cinco anos, isto é, de 1986 a 1990, o turismo receptivo perdeu quase um milhão de visitantes estrangeiros. Contrariamente a essas cifras, o número de turistas brasileiros que viajaram ao exterior quase duplicou. De 1990 até 1994, de acordo com ambos os autores, percebe-se um movimento de recuperação, ainda que de forma gradual, sendo que

¹⁷² Conforme sugerido por Carvalho (2005), apenas a partir de 1971, o governo brasileiro começou efetivamente a se dedicar a compreender melhor e cientificamente o fenômeno turístico. Só para termos uma idéia, no longínquo ano de 1963, a indústria brasileira do turismo exportou um total de US\$ 24 milhões, em oposição a uma importação de apenas US\$ 9 milhões.¹⁷² No ano de 1966, o déficit da Conta Turismo chegou a US\$ 30 milhões. O pico histórico da distorção entre importação e exportação do turismo no Brasil ocorreu em 1970, quando se registrou um déficit de US\$ 130 milhões. Essa tendência deficitária da indústria brasileira do turismo prosseguiu até 1976, sofrendo uma primeira retração significativa em 1977. Todavia, a reversão de tal curva descendente não se confirmou no ano seguinte, isto é, em 1978, quando o déficit voltou a aumentar, sendo que apenas em 1979, finalmente, pudemos começar a assistir o esboço de um superávit na Conta Turismo do Brasil. Essa situação, favorável do ponto vista da redução do déficit da citada Conta Turismo, veio a se consolidar na década de 1980. De fato, o panorama que se esboçou dos anos de 1980 a 1988, para o turismo brasileiro, foi bastante promissor, sob este ângulo, apresentando saldos positivos significativos na Conta Turismo. Com efeito, no ano de 1980, o balanço de pagamentos da Conta Turismo do Brasil revelou um superávit no valor de US\$ 634 milhões. Nesta década, cabe atentar que alguns destinos turísticos concorrentes ao Brasil passavam por problemas políticos, e isso ocasionou uma limitação da oferta turística mundial, favorecendo a competitividade do produto turístico brasileiro, viabilizando a captação nacional de fluxos turísticos diferenciados. Adicionalmente, a título de ilustração, acrescentamos que no âmbito do Turismo, o termo “exportar” quer dizer saída de turistas nacionais. Da mesma forma, “importar” significa entrada de turistas estrangeiros em território nacional.

¹⁷³ Na realidade, o caminho para transformar o Brasil em destino turístico competitivo pressupõe, na visão de Carvalho, primeiramente, a consolidação do país como destino doméstico, para depois torná-lo um destino relevante no contexto da América do Sul, e até mesmo global.

¹⁷⁴ Tais considerações expostas por Carvalho (2005), são confirmadas pelos dados referentes ao posicionamento do setor turístico brasileiro no âmbito internacional. Só para se ter uma idéia, segundo Becker, o Brasil, em 1980, monopolizava apenas 0,6% do fluxo total de turistas no mundo, sendo que em 1990 este índice de participação reduziu-se para o patamar de apenas 0,24%. A participação brasileira na receita mundial do turismo, naquele momento, também declinou, passando de 1,8% para 0,57%. Isto ocorreu por vários motivos, dentre eles, a competição de novos lugares, a deterioração da imagem do Brasil, no âmbito turístico, especialmente do Rio de Janeiro - devido à questão da segurança -, uma vez que esta cidade era o grande portão de entrada do turismo nacional.

BECKER, Bertha Koiffmann. **Conferência: Política Planejamento do turismo no Brasil**. Realizada em São Paulo, no período de 16 a 22 de julho de 1995.

em 1992, especialmente, já se identifica um avanço mais relevante em termos de incremento dos números de turistas estrangeiros que visitaram o Brasil¹⁷⁵.

De fato, apesar do cenário descrito, que apontava *performance* considerada bastante débil, do ponto de vista da participação do Turismo pátrio no contexto internacional, segundo Carvalho e Brito (1994) e Becker (1995), no âmbito interno, o Turismo, à época, alcançou o quinto lugar na pauta de exportações brasileiras, na frente mesmo, da soja, do café e do suco de laranja¹⁷⁶.

Uma outra novidade observada nesta fase (isto é, de 1966-1991), é a introdução do Ministério das Relações Exteriores no contexto do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR), passando o mesmo a auxiliar nas áreas de promoção e divulgação do Destino Brasil, através de Missões diplomáticas e Repartições Consulares do Brasil, assumindo deste modo, tarefas de divulgação turística nacional.

Esta nova configuração do setor revela algumas peculiaridades que, sem dúvida, incitam reflexões adicionais. Neste particular, tanto Cruz (Tese) quanto Beni (Tese) argumentam que embora o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) tivesse a incumbência – tal qual proposto pela norma que o concebeu - de formular as diretrizes da Política Nacional de Turismo, na prática, este fórum dependia das recomendações e estudos da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) para exercer suas prerrogativas.

Conforme relatado por Beni, (1999; 2000), ao longo desta época, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) incorporou progressivamente uma série de atividades do Conselho Nacional de Turismo (CNTur). Assim, este colegiado foi sendo esvaziado pela ação do órgão nacional de Turismo¹⁷⁷, ficando reservada a ele, CNTur, a função de homologar as decisões do referido organismo, ou seja, da EMBRATUR. Por conta deste processo, observou-se que a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) foi alçada gradativamente, a uma estatutura maior que o próprio Conselho Nacional de Turismo (CNTur), em oposição às atribuições originais que uma entidade com este perfil deveria ter.

¹⁷⁵ Em 1992, a Conta Dólar Turismo, do Banco Central, que é, no dizer desses estudiosos, o indicador de maior credibilidade de que dispomos, apontava que o turismo avançava, gerando uma receita em torno de US\$ 1,4 bilhão.

¹⁷⁶ Para maiores esclarecimentos, consultar: CARVALHO e BRITO (1994). P. 65. Adicionalmente, vale ler: BECKER(1995).

¹⁷⁷ Segundo Beni, “ Entende-se por órgão nacional de turismo a organização estruturada pelo Estado, com responsabilidades de matéria de turismo em nível nacional, cujo principal propósito é otimizar o crescimento do setor maximizando sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social do país. Para maiores detalhes, consultar: BENI, Mário Carlos. Análise estrutural o turismo / Mário Carlos Beni 3.a. ad. Rev e ampl. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000. p.105.

Na verdade, e considerando que a EMBRATUR, teoricamente, se encaixava na definição de “empresa de turismo” vinculada à esfera pública, adotada por Beni (1991) ela deveria ter funções promocionais, de fomento e de apoio ao desenvolvimento da atividade turística¹⁷⁸. Entretanto, em oposição ao que preconizava este estudioso, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), no transcurso de tal estágio, tornou-se responsável pela concepção das políticas nacionais de turismo, e isso concorreu para que a própria entidade adquirisse, paulatinamente, maior força política do que o Conselho Nacional de Turismo (CNtur)¹⁷⁹. Em suma, concluímos, apoiados nos comentários de ambos os estudiosos - isto é, Cruz (1999) e Beni (1991) - que a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), neste período da história do turismo brasileiro, não se limitou a funcionar como órgão executor de políticas estatais, assumindo em caráter gradativo, funções de organismo de planejamento do setor.

Assim, ao se deter em examinar essa etapa da evolução da atividade turística no Brasil - e partindo das premissas orientadoras dispostas nos dois principais diplomas legais mencionados até agora – Decreto-Lei n.º 55/66 e Decreto n.º 60.24/67 -. Beni (1991) destaca a fragilidade do regime jurídico-institucional do Turismo, na esfera federal. Na seqüência, ele reconhece, tanto quanto Cruz (1999), que apesar da existência de todo um agregado de normas e de órgãos administrativos, as diretrizes ainda pecavam pela ausência de transparência. Além do mais, no dizer desse autor, faltava “um elo de ligação real entre discurso e ação¹⁸⁰”.

Em verdade, tal qual afirma Cruz (1999), as dificuldades para executar as ações - que deveriam dar suporte às políticas do setor - se esboçavam a partir do primeiro momento, quando do exame da lei. Noutro falar, os obstáculos já emergiam quando nos deparávamos, por exemplo, com algumas expressões rebuscadas e/ou pouco esclarecedoras, tais quais, “conscientização do turismo brasileiro¹⁸¹”. De fato, esse e outros termos com sentidos, dúvida e/ou impreciso, como bem explicita Cruz (1999), são freqüentes nas legislações turísticas nacionais, deixando certamente, margem para muitas dúvidas, concorrendo para dificultar a organização do setor e a implementação das ações de governo¹⁸².

¹⁷⁸ Beni (2000), p.105.

¹⁷⁹ Beni (1991). Adicionalmente, recomendamos a leitura de: *Análise estrutural o turismo* (2000) do referido estudioso.

¹⁸⁰ Beni (1991), p.97.

¹⁸¹ art.2.º, da Seção II, da Lei n.º 60.224/67; Adicionalmente, vale consultar Cruz (1999)

¹⁸² As observações acima mencionadas nos remetem às reflexões de Donald S. Van Meter e Carl E. Van Hom *apud* Viana (1996), os quais destacam a correspondência entre a clareza da política e as possibilidades de sua realização. De fato, ambos os autores sugerem que a implementação das ações governamentais pode ser impactada pela transparência com que metas e objetivos são fixados e pela consistência com que são comunicados.

Outra característica existente no Decreto-lei n.º 55/66, que se mantém no Decreto n.º 60.224/67, diz respeito aos incentivos fiscais. Com efeito, e baseados no exame dos aludidos decretos, constata-se que a origem desses mecanismos oficiais de fomento ao turismo no Brasil começa em 1966, destacando-se, por exemplo, tal qual sinalizado por Cruz (1999), que desde o Decreto-lei n.º 55/66, há menção a esses estímulos, via o art. 23, art. 24, art. 25 e art. 26.

Assim, conforme enuncia o art. 23 do dito decreto, ocorre a equiparação das “atividades turísticas àquelas relativas à implantação e à ampliação de indústrias básicas”¹⁸³, fato esse que se reveste de significativa importância, dado que, por um largo espaço de tempo, o desenvolvimento industrial se constituiu em uma prioridade nacional. Deste modo, em face da equivalência proposta pelo governo federal, por intermédio deste Decreto, entre ambas as atividades – turismo e indústria em geral – verifica-se, como já mencionamos, que a atividade turística passava a usufruir, pelo menos em tese, de um *status* diferenciado, o que de fato, segundo Cruz (1999), não irá corresponder à realidade observada.

Quanto aos artigos art. 24, art. 25 e art. 26 da citada norma legal, os mesmos tratam igualmente de incentivos fiscais destinados a empreendimentos do setor turístico, estimulando, sobretudo, a construção de hotéis, através da concessão de descontos no imposto de renda e adicionais não restituíveis que devam ser pagos.

Na visão de Cruz (1999), tais mecanismos de financiamento de projetos voltados para o turismo – mas que, na prática, foram redirecionados prioritariamente para o segmento de hospedagem – apesar de concederem inúmeras e significativas vantagens para o investidor, não conseguiram, todavia, transformar a atividade turística no Brasil em setor relevante, no contexto das atividades econômicas. De fato, no dizer de Cruz (1999), a atividade turística não pode ser resumida à Hotelaria simplesmente, sendo antes dependente de um conjunto de variáveis: naturais, infra-estruturais, econômicas, culturais, dentre outras. Por conseguinte, é razoável supor que a ausência de injunções e de articulações que contemplassem e/ou buscassem integrar as diversas dimensões responsáveis pela formação de um destino turístico, levaram ao insucesso dessa abordagem isolada, que consistia, conforme vimos, em privilegiar o segmento hoteleiro. Realmente, o malogro de tal estratégia se confirma pela observação da

Cotejando estas reflexões, com as ponderações de Cruz (1999), restam fortalecidas as considerações da aludida autora a respeito do caráter truncado das legislações turísticas brasileiras e seus reflexos negativos no campo da concepção e implementação de planos, programas ou projetos, no âmbito do Turismo.

Para maiores detalhes, consultar VIANNA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. RAP. Revista de Administração Pública. v.30, n.2, p.5-43, mar.abr.1996. P.17-18.

¹⁸³ Cruz(1999), p. 77.

colocação que o Brasil ocupava no ranking organizado pela Organização Mundial de Turismo – OMT, que, em 1995, conforme informado por Cruz, equivalia a 42^a posição.

Segundo alerta Cruz (1999), para melhor compreender este processo de estímulos - através de isenções fiscais - voltado a empreendedores turísticos, vale atentar para o cenário no qual as atividades turísticas estavam inseridas naquela época, isto é, nos anos de 1970¹⁸⁴. A esse respeito, lembramos que a década 1970 estreou respaldada pelo milagre brasileiro, o qual, no entanto, começou a arrefecer a partir de 1973. Ao mesmo tempo, no decorrer deste decênio, se precipitou a primeira crise internacional do petróleo e se instalou uma nova recessão mundial, cujo clímax se verificou na década de 1980¹⁸⁵.

Posto isso, ao nos determos em abordar o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), resgatamos as ponderações de Cruz a respeito de tal fundo de investimento, a qual acrescenta que o mesmo foi concebido durante o Governo do Presidente Médici. Desta forma, a vigência desse instrumento de incentivo se iniciou tendo como pano de fundo o Plano de “Metas e Bases para a Ação do Governo –1970/1972”, que foi o primeiro plano econômico a incorporar o Turismo, explicitamente, entre as atividades econômicas¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Cruz (1999), p.81

¹⁸⁵ No final, este contexto tumultuado e adverso estimulou a elevação das taxas de juros, que por sua vez, catapultou a dívida externa brasileira, alçando-a a um patamar crítico.

¹⁸⁶ Para maiores detalhes, ver Cruz (1999), p.79.

No que tange ao “Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo”, segundo Accarini (2003), ele não é considerado propriamente um plano de desenvolvimento, assemelhando-se mais a um documento de intenções do governo federal, que dava continuidade ao antigo “Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966)”, com algumas inovações e correções. Seu objetivo principal era propiciar o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, através do incremento vigoroso da renda, desenvolvimento sustentado e integrado e fortalecimento da infra-estrutura¹⁸⁶. Mesmo assim, ou seja, apesar de não ter o *status* de um plano de governo, este documento foi o embrião no qual se inspirou o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND), no período 1972/1974. Portanto, consideramos de suma importância apontar a inclusão da temática do turismo dentre os conteúdos do mencionado programa, a saber, “Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo”, pois acima de tudo, na visão de Cruz (com a qual concordamos), tal incorporação vem ajudar a consolidar a idéia - que já vinha sendo esboçada desde meados dos anos de 1960 – de promover uma melhor organização da atividade turística, no âmbito do setor público.

Cabe ponderar ainda que os anos de 1972-74, nos quais vigorou o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), coincidiram parcialmente com os anos do “milagre brasileiro¹⁸⁶”, fase em que o país se destacou por crescimento econômico vigoroso, pelos grandes fluxos de capitais, pela substituição das importações, bem como, por vultosos projetos de integração nacional. A partir de 1974, ao assumir a presidência, Geisel começou enfrentando o fim do Milagre Econômico, o qual ameaçava desestabilizar o regime. Na sequência, decidiu-se conduzir uma nova política econômica, consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que se distinguia por ser de caráter fortemente desenvolvimentista, fundada no investimento em indústrias de base e na busca da autonomia em insumos básicos, além do estímulo à pesquisa do petróleo, ao programa nuclear, ao programa do álcool e à construção de hidrelétricas.

Para maiores detalhes, consultar o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV), cujo site é: http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/3388_6.asp

Adicionalmente, sobre o “Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo”, ler o artigo de José Honório, ACCARINI, intitulado “Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio”. BAHIA ANÁLISE & DADOS. Salvador, v.12, n.4, p.165-181, março 2003.

Em suma, tal qual concluem Beni (1991) e Cruz (1999), ao longo da década de 1970, reforçaram-se os mecanismos de financiamento para o setor turístico, e a própria Cruz confirma esta percepção, ao reconhecer o papel importante do Decreto-lei n.º 55/66, neste contexto, estimulando não só a instituição do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), como de outros fundos de natureza similar ¹⁸⁷.

No que concerne especificamente ao funcionamento e as operações do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), eles eram regulados por resoluções do Conselho Monetário Nacional¹⁸⁸. *Grosso modo*, tratava-se de uma linha de crédito concebida pelo Governo Federal, para financiar o capital fixo de empreendimentos turísticos, estudos e projetos, voltados para a implementação, melhoria, conservação e manutenção de empreendimentos e serviços turísticos¹⁸⁹.

Posteriormente, por intermédio do Decreto-Lei 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais, foram criados alguns fundos de investimentos, dando-se início a um processo de captação e aplicação dos recursos

¹⁸⁷ Consultar Cruz (1999), p.79; BENI (1991), p. 76.

Com relação ao Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), editado pelo Decreto-Lei 1.19, em 27 de outubro de 1971, ele dispôs sobre incentivos fiscais atinentes à atividade turística, tornando-se o primeiro Fundo direcionado exclusivamente para incentivar o desenvolvimento do Turismo no Brasil. Desta forma, visava fomentar e prover recursos para o financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesse turísticos, e era gerenciado pela EMBRATUR. De fato, conforme art. 11, do aludido decreto-Lei anteriormente citado, que define sua instituição, o FUNGETUR seria constituído de: I – Recursos provenientes de parcelas do capital da EMBRATUR, que vierem a ser integradas; II – Recursos provenientes da receita resultante do registro de empresas delicadas à indústria do turismo e das respectivas renovações anuais; III – Recursos provenientes dos depósitos deduzidos do imposto de renda e adicionais não restituíveis e não utilizados nos prazos regulamentares, bem como dos efetivados com atrasos e respectivas penalidades e correção monetária; IV – Rendimentos derivados de suas aplicações; V - Recursos provenientes de dotações orçamentárias da União que lhe forem especificamente destinados; VI – Auxílios, doações, subvenções, contribuições e empréstimos de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; VII – Quaisquer depósitos de pessoas físicas ou jurídicas realizadas a seu crédito.

¹⁸⁸ Para maiores detalhes, consultar os decretos: Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971; + Tese: BARROS, Patrícia Mattos de. Indicadores necessários à formulação de políticas públicas locais para o turismo sob a ótica dos *stakeholders* institucionais estratégicos. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. 265p

¹⁸⁹ De fato, como assinala o decreto criador do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), via seu art. 12º, este fundo – FUNGETUR –previa a concessão de um suporte especial à atividade turística, permitia o financiamento de até 75% do empreendimento. Em outras palavras, tal fundo tinha a finalidade evidente de incrementar as atividades do setor de turismo, nos principais destinos turísticos nacionais ou nas localidades que apresentavam grande potencial turístico, segundo declarado pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).Adicionalmente, vale dizer que as empresas que se dedicassem à atividade turística no Brasil seriam elegíveis a participar do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), desde que: cadastradas na EMBRATUR, constituídas no Brasil sob as leis brasileiras, tendo sua sede e administração no país. Os órgãos da administração direta de governos, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cujos empreendimentos, obras e serviços fossem considerados de interesse turístico, também poderiam se candidatar a participar do referido fundo

Para maiores detalhes, consultar tese de: BARROS, Patrícia Mattos de. Indicadores necessários à formulação de políticas públicas locais para o turismo sob a ótica dos *stakeholders* institucionais estratégicos. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. 265p.

Adicionalmente, ler os decretos: Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971.

centralizados nesses fundos. Tais fundos, previstos no art. 2.º, do citado decreto, denominaram-se: Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), Fundo de Investimentos de Amazônia (FINAM), Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), e sobre eles teceremos algumas considerações a seguir. Adicionalmente, foram concedidos outros incentivos fiscais e estímulos à atividade turística nacional, por intermédio do Decreto-Lei 1.439, de 30 de dezembro de 1975.¹⁹⁰

Quanto ao Decreto-Lei 1.376/74, e relativamente ao Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), ele era gerido pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), sob a supervisão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e objetivava estimular ações voltadas para promover o desenvolvimento econômico das regiões menos favorecidas do Brasil, a saber, a Amazônia e o Nordeste¹⁹¹.

No caso do Fundo de Investimentos de Amazônia (FINAM), ele era operado pelo Banco da Amazônia S.A (BASA), sob o controle da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

Com referência ao Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), ele compreendia os setores do Turismo, Pesca e Reflorestamento, e tinha suas contas operadas pelo Banco do Brasil S.A., sendo dirigido respectivamente pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), no que tange ao turismo, pela superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), em relação aos assuntos da pesca, e pelo Instituto Brasileiro Florestal (IBDF), nos assuntos vinculados ao reflorestamento¹⁹².

¹⁹⁰ Para maiores detalhes, além de consultar o Decreto-Lei 1.376, de 12 de dezembro de 1974, pesquisar o Decreto-Lei nº 1191, de 27 de outubro de 1971, que cria o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), e o Decreto-Lei nº 1439, de 30 de dezembro de 1975; + Beni (tese)

Quanto ao Decreto-Lei nº 1439/75, cabe lembrar que ele trata da concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional, alterando algumas disposições dos Decretos-leis nº 1.376/74 e 1.338/74.

¹⁹¹ Com relação à região Nordeste, de acordo com Cruz (1999), cabe lembrar que foi instituída em 1959, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a qual criou seu primeiro Plano Diretor em 1961, por intermédio da Lei n.º 3.995, de 14 de dezembro de 1961. Essa lei estabelecia a possibilidade de dedução até o limite de 50% nas declarações de imposto de renda às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional, para os dispêndios feitos em reinvestimento ou aplicação em indústrias avaliadas, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste. Tal diploma legal é complementado pelo artigo 18.º da Lei n.º 4.239, de 27 de junho de 1963 - que aprova a segunda etapa do Plano Diretor da SUDENE -, alterando contudo, a orientação acima mencionada, que fixava que a dedução no Imposto de Renda poderia ser usufruída somente por pessoas jurídicas e de capital 100% nacional, substituindo tal expressão por apenas **“pessoa jurídica”**. Desta forma, estabelecia-se claramente a possibilidade de empresas que tivessem participação de capital estrangeiro, passarem a ser elegíveis para receber tal benefício.

A situação acima revela, na visão de Oliveira *apud* Cruz, uma atuação, no mínimo *peculiar*, da SUDENE no contexto do desenvolvimento do Nordeste, a qual permite ao citado autor concluir que tal entidade, através deste mecanismo, contribuiu para acentuar as deficiências econômicas da região, incentivando a expansão do capital monopolista.

Para maiores detalhes consultar: Cruz (1999) e também a Lei n.º 3.995/61 e a Lei n.º 4.239/63.

¹⁹² Para maiores detalhes, consultar o decreto: Decreto-Lei nº 1376, de 12 de dezembro de 1974.

Um outro Decreto-Lei relevante de ser comentado é o Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, que segundo Beni (1991) , expandia os estímulos fiscais e creditícios a todas as atividades turísticas definidas pelo Conselho Nacional de Turismo, vindo a se tornar, posteriormente, no instrumento “mais compatível com as diretrizes traçadas para o desenvolvimento do setor”.¹⁹³ Em outro dizer, este diploma legal pretendia estimular a diversificação da oferta turística, estendendo os referidos incentivos fiscais creditícios aos empreendimentos não hoteleiros, além de buscar: proteger os interesses dos acionistas subscritores de ações preferenciais do Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), avaliar as prioridades quando do exame dos projetos, e promover a efetiva utilização do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR)¹⁹⁴.

De acordo com Beni (2006), cabe esclarecer que para serem elegíveis a usufruir os financiamentos concedidos pelos fundos supracitados, os empreendimentos deveriam estar enquadrados em planos e programas de desenvolvimento turístico em seus respectivos estados e/ou de seus Municípios, ou localizados em Municípios de Potencial Turístico, de acordo com definição da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).

Adicionalmente, o próprio Beni (2006) pondera que apesar dos incentivos acima elencados terem sido relevantes para a evolução da atividade turística, há que se mencionar, todavia, os “freqüentes abusos e facilitação política para a obtenção desses benefícios a projetos carentes de fundamentação técnica”. Mesmo os projetos bem fundamentados eram, de acordo com o referido autor, executados de maneira “sub ou hiper dimensionada”, devido à falta de critérios e diretrizes de planejamento estratégico, pesquisas científicas, dados estatísticos e projeções de mercado confiáveis e precisos¹⁹⁵. Além disso, é visível que a grande maioria dos recursos advindos de tais fundos e financiamentos, conforme sugerido anteriormente, foram direcionados para o segmento hoteleiro.

Com efeito, a partir dos comentários de ambos estudiosos – Cruz (1999) e Beni (1991) - salta aos olhos que neste momento, inexistia uma nítida escala consensual de prioridades, no que tange ao desenvolvimento local e/ou regional, e isso evidenciava a dessintonia entre os

¹⁹³ Beni (1991), P.84.

¹⁹⁴ Havia também, com base em tal ordenamento legal, a possibilidade de pessoas físicas deduzirem até 20% do imposto devido – em virtude da aplicação em empreendimentos que tivessem sido aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo -, bem como, de usufruírem o benefício do aumento de 8% para 12% do percentual dedutível do imposto de renda das pessoas jurídicas, em virtude de investimentos feitos em projetos turísticos, sem contar a licença para ampliar de 50% para 70% do percentual dedutível do imposto de renda para aplicação em melhoria das condições operacionais de empreendimentos hoteleiros. Ademais, existia o recurso de se obter uma concessão de até 70% de diminuição do imposto de renda, em circunstâncias de construção de empreendimentos turísticos e de redução de 50% nos casos de ampliação de instalações. Para maiores detalhes, consultar Beni (1991)..

¹⁹⁵ BENI (1991), p. 85.

propósitos orientadores do citado desenvolvimento local e/ou regional e os objetivos de uma política nacional de turismo.

Agregue-se a este panorama, segundo admite a própria Cruz, um contexto em que se intensificava a crise econômica interna. Por conta disso, ao longo dos anos de 1980, o Estado passou a limitar esta modalidade de intervenção no setor turístico - via incentivos fiscais, financiamentos, dentre outros - redimensionando o seu papel como ator indutor e estimulador da atividade. Realmente, no transcurso da década de 1980, a criação de fundos com essa índole sofreu uma diminuição bastante relevante, o que significa dizer que neste período, os investimentos estatais no Turismo desaceleraram, conforme veremos mais adiante.

Há que se comentar ainda, conforme salienta Bezerra *apud* Cruz, que só bem ao final da década de 1980, voltaram a ser criadas linhas de financiamento ao setor turístico, distinguindo-se o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste (BNB) e instituído pela Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989¹⁹⁶.

Ademais, e considerando o foco deste trabalho, destacamos que o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) - o qual se inseria na filosofia de desenvolvimento em bases sustentáveis - presumia a articulação das ações dos setores públicos e privados, tendo a responsabilidade de conduzir diversos programas, dentre os quais o Programa de Apoio ao Turismo Regional (PROATUR).¹⁹⁷

Com referência ao mencionado Programa de Apoio ao Turismo Regional (PROATUR) - financiado pelo referido Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) -, ele foi criado no final dos anos 80, mais precisamente em 1989, e tinha a finalidade de prover financiamento à implantação de modernizações no âmbito dos micro e pequenos

¹⁹⁶ Tal fundo, no dizer de Bezerra *apud* Cruz (1999), foi concebido para ser um instrumento de planejamento e de ação do Banco do Nordeste (BNB) e destinava-se à região Nordeste, mais especificamente às empresas industriais e ao setor turístico, incluindo-se aí, empresas privadas, brasileiras, de capital nacional. Ressalve-se que os empreendimentos, para poderem usufruir os benefícios advindos desse fundo, deviam estar, em caráter permanente, sob o controle efetivo, direto ou indireto de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, incluindo-se as cooperativas.

¹⁹⁷ A justificativa para a criação deste fundo, isto é, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) baseava-se em estudos realizados pelo Banco do Nordeste (BNB), que revelam o potencial turístico do Nordeste, com 3500 km de faixa litorânea, além de outras potencialidades como o patrimônio histórico, o folclore, culinária, artesanato, etc. As áreas priorizadas eram os municípios identificados pela EMBRATUR como importantes para o desenvolvimento do Nordeste, bem como, os municípios integrantes dos Pólos Turísticos definidos pelo Banco do Nordeste.

Para maiores detalhes, consultar:

site do Ministério da Integração Nacional:

http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/fne/programacao/2004/programacao_exercicio.asp, além do site do Banco do Nordeste: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/sobre_nordeste/fne/docs/fne-2006-programacao-final-maio2006.pdf. Consultas feitas no dia 20 de agosto de 2006.

empreendimentos do setor turístico, tais como hotéis, pousadas, *campings*, trilhas ecológicas, agências de turismo, dentre outros¹⁹⁸.

Assim, analisando-se o quadro evolutivo dos diversos incentivos fiscais patrocinados pelo Governo Federal e direcionados ao turismo (em especial na década de 1970), e levando-se em conta as considerações de Cruz (1999) e de Beni (1991), dentre outros autores mencionados, a respeito deste assunto, é razoável concluir que os aludidos instrumentos financeiros de estímulo à atividade turística lograram alavancar majoritariamente o crescimento e financiamento de grandes empresas hoteleiras, em detrimento das empresas de pequeno porte. Realmente, com exceção do Programa de Apoio ao Turismo Regional (PROATUR), o apoio maciço direcionado aos grandes projetos turísticos hoteleiros de alto padrão, em especial no Nordeste do Brasil, sugere não só a ausência de uma concepção de conjunto, tanto quanto a falta de percepção da necessidade de desenvolver uma abordagem estrutural do setor¹⁹⁹.

A nosso ver, esta maneira de conduzir as atividades governamentais revela os fortes resquícios, ainda presentes nesta época, de uma orientação que, apesar de verbalizar a necessidade de se construir uma visão sistêmica, por vezes insistia em prestigiar ações “localizadas” e aspectos parciais da atividade, privilegiando, por exemplo, o segmento hoteleiro (e no seu interior, a demanda por determinados estratos mais elitizados, relativos aos hotéis de cinco ou quatro estrelas)²⁰⁰.

Sumariando este temário: parece-nos que o esforço estatal neste período acabou por focalizar o crescimento da oferta turística brasileira por meio da ampliação das concessões fiscais e criação de linhas de crédito, ao invés do investimento direto em infra-estrutura. Ademais, neste estágio do desenvolvimento do turismo brasileiro, a maioria das ações estatais restringiu-se a destacar aspectos isolados da atividade turística, canalizando esforços principalmente para a hotelaria, o que confirma a permanência de um entendimento equivocado do setor, bem como a carência de uma linha de continuidade em termos da gestão pública do turismo. Todavia, apesar de tais distorções, há que se reconhecer o acerto, em certa medida, da decisão de estimular a expansão do parque hoteleiro nacional, à época, em virtude de o mesmo se encontrar em situação bastante deficiente. O questionamento que se faz a esse *approach* reside, no entanto, na dúvida quanto aos critérios adotados para incentivar este

¹⁹⁸ Bezerra *apud* Cruz (1999), P.85-86

¹⁹⁹ Cruz (1999)

²⁰⁰ Solha (2004) reconhece que tal situação evidenciava que nesse estágio da evolução do turismo brasileiro, ocorreu a redução da ênfase no segmento de agências de viagem e turismo, ganhando destaque, em contrapartida, o projeto que aspirava ao desenvolvimento e à modernização do parque hoteleiro. Com efeito, a citada estudiosa, ao analisar a mencionada fase, chama atenção para as várias ações concebidas para estimular a hotelaria nacional, destacando-se a concessão de incentivos fiscais criados a partir de 1966, os quais já foram elencados por nós anteriormente.

avanço, critérios esses que, muitas vezes, eram pouco claros, ambíguos e equivocados e, assim, freqüentemente, não concorreram para mitigar os desníveis regionais²⁰¹. (BENI, 1991)

De acordo com Nogueira (1986), a falta de critérios - adequados ao setor turístico - para a concessão de financiamento estatal a empreendimentos de porte, sem que se fizesse um exame rigoroso de algumas características, tais quais a localização ou a natureza da empresa, usando apenas a ótica industrial, conforme procedimentos adotados por bancos comerciais, conduzia às mencionadas distorções. Assim sendo, o resultado óbvio decorrente de tais procedimentos foi a predominância de baixas taxas de ocupação na hotelaria, além da prevalência dos investimentos em alguns locais tradicionalmente turísticos, como o Rio de Janeiro, por exemplo.

A esse respeito, Nogueira (1986) salienta que muitos empreendimentos concentraram-se nos centros urbanos e turísticos tradicionais, impedindo a disseminação das atividades turísticas para outras regiões e para o interior do país, concorrendo para obstaculizar a integração nacional e aprofundando as desigualdades entre regiões.

A título de curiosidade, vale citar fato interessante que se observa no curso deste período, ou seja, na década de 1960, e predominantemente na de 1970, que diz respeito ao descompasso entre, por um lado, as ações implementadas que privilegiavam aspectos elitistas da atividade turística (tais como incentivos à hotelaria de luxo) e, em contrapartida, as anunciadas intenções dos gestores das políticas federais de turismo. Com efeito, segundo o documento *Subsídios à Formulação da Política Nacional de Turismo – Carta de Turismo Anhembi Morumbi*, os discursos de vários dirigentes governamentais expressavam a aspiração de construir uma estratégia que pretendesse facilitar o acesso das classes médias à prática do turismo. Entretanto, no âmbito da realidade, como relatamos acima, não era isso que se verificava²⁰².

²⁰¹ De fato, em 1976, a própria EMBRATUR, no dizer de Beni (1991) ao comemorar seu 10º aniversário, reconheceu, por intermédio de seu presidente, as distorções ocorridas durante o processo de concessões de incentivos. Neste particular, insistimos em destacar o desequilíbrio entre a oferta instalada de alojamentos e a demanda, visto que foi dada prioridade para a construção e instalação de hotéis de alto padrão, enquanto que o perfil prevaiente dos potenciais consumidores nacionais revelava que a maioria deles não podia fazer face aos elevados preços das diárias. Assim, não se considerou naquele momento, e em face da criação de tais fundos, a importância da adequação desses investimentos às características socioeconômicas do país. Com efeito, o ideal seria, numa primeira fase, atender satisfatoriamente o fluxo turístico interno, fortalecendo-o, para depois avançar e envidar esforços para aumentar a atração de turistas internacionais. Infelizmente, apesar do alerta de pesquisadores e profissionais da área de turismo, tais incorreções se perpetuaram nas administrações que se sucederam, não se alcançando uma solução que se apoiasse prioritariamente, em parâmetros técnicos e científicos consistentes.

²⁰² Realmente, tais ambigüidades ficam evidentes ao se refletir sobre o panorama que se desenhava no país no final dos anos 70. Observa-se, por exemplo, que o Brasil vivenciou nesta época, isto é, entre 1969-1973, o “milagre brasileiro”, e neste momento, o Produto Interno Bruto cresceu 12% ao ano, a inflação anual não ultrapassou 18%, além de se ter alcançado atrair investimentos externos para projetos de grande porte nos

Neste particular, segundo Nogueira (1986), reside uma das incoerências do desenvolvimento do turismo brasileiro no âmbito interno, o qual era encarado, *a priori*, como fonte de desenvolvimento econômico e social, criando-se, por conta disso, e como vimos, várias linhas de financiamento para a atividade. Entretanto, na prática, pouco se incentivava o turismo doméstico, visto que os critérios para a concessão de incentivos fiscais e financeiros não incorporavam aquilo que Nogueira (1986) denomina de “enfoque de objetivos múltiplos na avaliação dos projetos²⁰³”, o que significa dizer que, pouco ou nada prestigiavam os “componentes sociais”, e menos ainda se atentava para os desdobramentos dos investimentos, no que tange à redistribuição de renda.

Além do mais, outro aspecto singular relativo a tal fase da evolução do turismo no Brasil é a continuidade na edição de uma multiplicidade de normas direcionadas ao setor, as quais, muitas vezes, e aparentemente, não resultavam de uma ação coordenada. Entretanto, vale ressaltar, em contrapartida, que a atividade passava, a nosso ver, por um processo de amadurecimento e profissionalização, em relação à etapa anterior, e mesmo que os padrões vigentes naquele momento estivessem longe do ideal, era inegável o avanço do setor em direção a um patamar mais elevado²⁰⁴.

Ao longo dos anos de 1975 a 1979, Beni (1991) observa que a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) passou por uma reestruturação, criando unidades de planejamento, de investimentos e de operações, cujas diretorias, entretanto, demoraram um longo período para serem constituídas. Assim, não obstante tais deliberações, como as mesmas custaram a se materializar, o setor sofreu os impactos negativos desse atraso, uma vez que, eram prementes necessidades de se para dar andamento aos estudos, pesquisas e a planificação em geral.

Barreto (2002) acrescenta que em 1977 foi publicada a primeira política oficial do setor turístico, com o título de “Política Nacional de Turismo”. Esta macro-diretriz já trazia um ensaio de discussão ambiental, reunindo também instruções no sentido de incentivar o turismo interno (via estímulo à construção de meios de hospedagem menos sofisticados e redução dos

diversos setores (industrial, agropecuário, mineral e de infra-estrutura). Todavia, as maiores vantagens do crescimento econômico ficaram com o grande capital, enquanto que os salários continuaram a ser achatados, apesar da propaganda institucional. Para maiores detalhes, consultar o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil CPDOC/FGV, cujo site é: http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_html/3388_6.asp

²⁰³ NOGUEIRA(1986) P.76.

²⁰⁴ Assim, por exemplo, em 1973, segundo Barros (2005), observou-se a edição do Decreto n.º 71.791, que tinha como finalidade estabelecer as zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo. Em 1974, baixou-se a resolução n.º 641 do CNTur, a qual definia a prestação de serviços turísticos das agências transportadoras. Na sequência, citamos a portaria n.º 3, de 1976, publicada pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), a qual passou a autorizar a realização de vôos de turismo doméstico com desconto. Posteriormente, o Decreto-Lei 1.485/76 instituiu estímulos fiscais ao turismo estrangeiro no Brasil, e o Decreto n.º 78.549/76 alterou o estatuto da EMBRATUR. Ademais, consultar os referidos decretos.

custos das viagens em território nacional) e externo, além de orientações para promover valores culturais e princípios relativos à proteção do patrimônio natural. Sinalizava-se, assim, o início da inclusão na agenda da atividade turística, dos preceitos sobre sustentabilidade do patrimônio ambiental, histórico e cultural, os quais iriam se consolidar, nas décadas seguintes, isto é, nos anos de 1980 e 1990, conforme Cruz (1991) menciona em entrevista a nós concedida. Todavia, ressalte-se que a mencionada política não foi implantada²⁰⁵.

Ainda nesta década de 1970, ocorre a publicação de outros diplomas legais: a Lei n.º 6.505/77 e a Lei n.º 6.513/77. A primeira, isto é, a Lei n.º 6.505/77, dispunha sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para seu funcionamento e fiscalização, tornando obrigatório o registro na Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) das empresas ligadas às atividades turísticas. Quanto à segunda, ou seja, a Lei n.º 6.513/77, ela criava as áreas especiais e locais de interesse turístico, percorrendo sobre os bens de valor cultural e natural, protegidos por legislação específica²⁰⁶.

Barretto acrescenta que no fim dos anos de 1970 foi lançada a idéia dos “Portões de Entrada do Nordeste”, que estimulava a comercialização de pacotes turísticos para a referida região. Paralelamente, criou-se o programa Pró-Estâncias com a finalidade de atender a classe média²⁰⁷.

²⁰⁵ Para maiores detalhes, consultar: BARRETO, Margarita (2002) *Planejamento e Organização em Turismo*. Campinas: Papirus.

²⁰⁶ Para maiores detalhes, consultar: BARROS (2005).

Adicionalmente, a título de curiosidade, destacamos que a lei n.º 6.505/77 estabelecia que seriam considerados serviços turísticos, aqueles serviços prestados por: Restaurantes de turismo; Acampamentos turísticos (campings); Agência de turismo; Transportadoras turísticas; Empresas que prestem serviços aos turistas e viajantes, ou a outras atividades turísticas; Outras entidades que tenham regularmente atividades reconhecidas pelo Poder Executivo como de interesse para o turismo.

Vale ressaltar também que a execução dessa última norma legal, isto é, Lei n.º 6.505/77, iria se desenvolver por intermédio dos seguintes órgãos e entidades: Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, Secretaria Especial do Meio ambiente – SEMA, Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE. Todavia, de acordo com Nogueira (1986), a referida lei só viria a ser regulamentada em 6 de julho de 1981, pelo Decreto n.º 86.176, e assim, os resultados de sua aplicação começaram a aparecer, apenas após a edição desta regulamentação. Note-se ainda a edição da deliberação normativa n.º 18/77, da EMBRATUR, que tratava das excursões, definindo as condições para seu funcionamento e fiscalização.

Para maiores detalhes, consultar a lei n.º 6.513/77 e a deliberação normativa n.º 18/77, da EMBRATUR.

²⁰⁷ Quanto ao projeto “Portões de Entrada do Nordeste”, Beni (1991) comenta que o mesmo consistiu em um flagrante malogro. Sabe-se que, no início, tal programa era operado e monopolizado pela Varig, e resumia-se à venda e operação de pacotes turísticos, via vôos charters, que incluíam transporte e alojamento por mil dólares. Estes vôos originavam-se em Frankfurt, na Alemanha, Zurique, na Suíça, Paris, na França, e chegavam a Recife, com permanência prevista de uma semana, nesta localidade, para se deslocar posteriormente em direção do Rio de Janeiro, onde se ficava por mais uma semana, vindo a regressar, ao final, ao local de origem do vôo. Entretanto, como o Brasil era signatário da regulamentação internacional da IATA, que previa um ambiente livre e competitivo no âmbito do tráfego aéreo internacional, algumas outras companhias aéreas internacionais expressaram desejo de participar do mesmo com tarifas semelhantes. Entretanto, o DAC – Departamento de Aeronáutica Civil decidiu, em contramão das tendências internacionais, favorecer a Varig, passando a cobrar das empresas aéreas estrangeiras taxas de operação nos aeroportos nacionais muito mais elevadas do que aquelas que

No que tange à década de 1980, ela foi um período de transição política e sua característica mais marcante foi a redemocratização²⁰⁸. No que tange à área do turismo, por sua vez, entre o final da década de 1970 e início dos anos de 1980, editaram-se diversos decretos e portarias, alguns dos quais já mencionados, com o intuito de consolidar e ampliar o desenvolvimento do turismo, sobretudo interno, revelando, igualmente, uma clara mudança no curso da política de incentivos, dando-se preferências a projetos de hotéis médios, mais simples e adequados ao perfil do público doméstico.

Nos decorrer dos referidos anos de 1980, foi promulgada a Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, que definia a situação jurídica do estrangeiro, no Brasil, criando o Conselho Nacional de Imigração. Em 1981, editou-se o Decreto n.º 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que vinha a regulamentar tal lei.

Em 1982, conforme menciona Barretto (2002), sucederam-se os convênios para a implantação de terminais de turismo social e, neste mesmo ano, firmou-se um acordo entre o Ministério do Trabalho e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), com a finalidade de estimular os sindicatos a organizar viagens turísticas durante a baixa temporada. Adicionalmente, em 1983, lançaram-se os Planos: Brasil Turístico Individual e Brasil Turístico em Grupo²⁰⁹.

No dizer de Beni (tese), do final de 1984 até meados de 1986, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) se dedicou a elaborar uma proposta de Política Nacional de Turismo, a qual foi homologada algum tempo depois pelo Conselho Nacional de Turismo (CNtur). Tal documento expunha objetivos e metas para o setor, que estavam alinhados com as diretrizes nacionais de desenvolvimento da Nova República. Entretanto, como informa Beni, sabe-se que a referida homologação jamais foi publicada, sendo desconhecido seu conteúdo.

Paralelamente, convém destacar que a EMBRATUR, ao longo da década de 1980, envidou grandes esforços para promover o Brasil na América Latina, Estados Unidos e Europa, patrocinando jornalistas e empresários que tivessem interesse em conhecer e divulgar nosso

eram exigidas internacionalmente. Desta forma, não nos causa surpresa que o programa tenha fracassado antes mesmo de sua consolidação, visto que os demais países envolvidos em tais pacotes, acabaram por boicotá-lo, em virtude das medidas acima mencionadas, adotadas pelo Departamento de Aeronáutica Civil - DAC.

²⁰⁸ Paralelamente, há que se destacar a derrocada do regime militar, decorrente de um forte desgaste político, o qual tinha raízes no aprofundamento da crise da economia brasileira, e esta, por sua vez, também estava conectada por um lado, com a alta dívida externa, a inflação acelerada e o desequilíbrio na balança de pagamentos, e por outro, com a ascensão dos ideais neoliberais, em substituição aos nacionais desenvolvimentistas.

²⁰⁹ BARRETTO, Margarita. *Planejamento e organização em turismo*. 2002. Editora Papirus. Campinas.

Vale esclarecer o conceito de turismo social, que segundo Beni é aquele “fomentado com o objetivo de facilitar o turismo interno nas classes menos favorecidas economicamente”. Para o referido estudioso, a denominação mais adequada seria turismo socializado, com a finalidade de não confundir esta expressão com o turismo de massa. Acrescente-se ainda que este tipo de turismo é representado por três segmentos: Jovens, idosos, portadores de deficiência, além de trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos. Para maiores detalhes, consultar: BENI, Mário Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. 3.º Edição. São Paulo: Editora Senac. p.421.

país. Além disso, o então presidente deste organismo – Miguel Colasuono -, que ficou no comando do citado órgão até 1985, buscou estimular o turismo interno para as classes menos privilegiadas. Assim, nos anos de 1980, no âmbito interno, destinos como Foz de Iguaçu, Cidades Históricas, Pousada do Rio Quente, Bahia e Manaus foram mais intensamente divulgados²¹⁰.

O Decreto-lei n.º 2.294, de 21 de novembro de 1986, estabeleceu em seu art. 1.º “São livres, no País, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis”²¹¹. Em outras palavras, como relata Barros (2005), permitiu-se que a atividade turística fosse desempenhada sem fiscalização de órgão público, exceto com relação ao cumprimento das obrigações tributárias e normas municipais para edificações hoteleiras, as quais continuavam sendo supervisionadas pelas autoridades governamentais²¹².

Na comemoração do 20º aniversário da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), este órgão experimentou uma fase bastante dinâmica, com programas de marketing, de planejamento, de investimento e mudanças na sua forma de operar. Nesta época, ele era presidido por João Dória Jr. (1986-1989), que incluiu, dentre suas metas, promover a sua (da EMBRATUR) moralização e dinamização, procurando dotar o mencionado organismo de instrumentos administrativos mais modernos, visando incrementar sua eficácia organizacional. (BENI, 1991)

Na esteira desta fase auspiciosa, foram lançados novos programas de turismo, tiveram início campanhas para promover uma profunda mudança no modelo de funcionamento da atividade turística nacional, dando origem a uma série de iniciativas nacionais e internacionais, tais como o Projeto Passaporte Brasil (1986), que abrangia um amplo programa de pacotes turísticos, organizados por operadoras nacionais, garantindo descontos em diversos estabelecimentos comerciais, com a finalidade de estimular o turismo interno. Na sequência, lançou-se também o *Passaportezinho Brasil*. (BENI, 1991)

Há que se mencionar ainda a instituição do Ano Nacional de Turismo (1987) e das Diretorias Adjuntas de Marketing e a criação da Fundação Nacional de Turismo (FUNTUR). Esta última era responsável por gerenciar os Escritórios de Turismo do Brasil no exterior, agregando empresários privados associados direta e indiretamente ao turismo, bem como,

²¹⁰ INFORMATIVO EMBRATUR. Rio de Janeiro: Embratur, 1980-1988. Quinzenal

²¹¹ Para maiores detalhes, consultar o Decreto-Lei n.º 2.294, de 21 de novembro de 1986.

²¹² Para maiores detalhes, consultar, BARROS (2005).

representantes governamentais, consolidando importantes parcerias do Estado com a iniciativa privada. (BENI, 1991)

Foi na gestão de Dória que se criou igualmente a Fundação Nacional para a Formação de Recursos Humanos (FORMATUR), em 1988, com o objetivo de coordenar as iniciativas relativas à formação e à capacitação profissional no setor turístico. Também foi neste momento que se concebeu o *dólar-turismo*, o qual se baseava nos valores estabelecidos pelo mercado paralelo, sendo que esta medida vinha atender reivindicação antiga do empresariado nacional. Agregue-se a estas ações, a contratação de Pelé como “Embaixador do Turismo Brasileiro”, veiculando-se sua imagem - em campanhas publicitárias - associada ao Brasil²¹³. Em compensação, no final da década de 1980, Beni (1991) salienta que a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), passou por sérias dificuldades, chegando-se a pensar na sua extinção. De acordo com o aludido autor, foram duas as razões que explicam esse ambiente de incertezas e de fragilidades institucional.

O primeiro motivo apontado por Beni (1991) era o personalismo de vários de seus dirigentes. Assim, eles acabavam imprimindo seu estilo pessoal ao órgão que gerenciavam, o que tinha aspectos positivos, uma vez que muitos deles conseguiam, por meio de suas habilidades e talentos pessoais, “penetrar com desenvoltura nas mais altas esferas de decisão do Governo” e promover articulações. Não obstante, em algumas circunstâncias, logravam, através de tais atuações, “ocultar crônicas deficiências orgânico-funcionais” do órgão nacional de turismo e, conseqüentemente, quando ocorria a sucessão dos referidos dirigentes, havia sempre o alto risco de quebra na continuidade da gestão política-administrativa. Realmente, feitas as devidas ressalvas, relativas aos aspectos positivos decorrentes da citada “desenvoltura” de alguns gestores públicos vinculados ao Turismo - que em função disso, conseguiam ter acesso à cúpula do governo, aumentando assim as chances de inserir, na agenda governamental, temáticas concernentes à área de turismo - é forçoso admitir, em contraposição, os desdobramentos adversos advindos de tal comportamento, visto que ao se afastarem da entidade, ocorria o seu “esvaziamento”, o que por seu turno, levava-a a um “novo desequilíbrio estrutural”²¹⁴.

²¹³ EMPRESA BRASILEIRA DE TURISMO. Edição especial de 20 anos: 1966-1986. Rio de Janeiro: Embratur, 1986. Adicionalmente, ver Beni p.92

²¹⁴ Para maiores detalhes, ver Beni (TESE), p.94-95.

Ademais, tal observação se coaduna com as reflexões de Frey (2000) que alerta para a importância de se atentar para a “vida interna dos processos político-administrativos”, destacando, dentre outros aspectos, as correlações entre as atitudes e objetivos dos atores políticos, de um lado, e a gênese e o percurso de certos programas políticos, de outro. FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. N.º 21 – JUN DE 2000.

Em relação à segunda razão esta diz respeito àquilo que Beni (1991) denomina de “fato meramente circunstancial de ordem jurídico-administrativa”. Trata-se de Parecer n. SR- 49, emitido em 18 de novembro de 1987, o qual foi ratificado pelo Parecer n. SA-5, de 25 de julho de 1.989, que pretendia dirimir conflito entre IAPAS e Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). Assim, mesmo sabendo que a EMBRATUR possuía a forma de empresa pública, conforme o Decreto de sua criação, com personalidade jurídica de direito público, a Consultoria Geral da República, com a aprovação do Presidente da República, à época, e posteriormente do Tribunal de Contas da União, decidiu que a EMBRATUR tinha, na verdade, natureza autárquica, dado que sua personalidade jurídica era de Direito Público, para executar atividades típicas da Administração.

Por conta dessa situação, tornou-se inevitável editar norma legal que reconhecesse a efetiva categoria jurídica do órgão nacional de turismo (EMBRATUR), e dispusesse sobre suas finalidades, estrutura administrativa e de pessoal, dentre outros aspectos, objetivando atualizar as prescrições legais acerca das políticas e meios para desenvolver o Turismo. Com efeito, ao longo dos mais de vinte anos que havia transcorrido desde a instituição da citada entidade, era fundamental alterar algumas de suas características, em virtude de as mesmas não serem mais adequadas às necessidades e ao contexto da época. Devido a tal conjuntura, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) permaneceu durante certo tempo em situação indefinida, do ponto de vista legal e administrativo, e isto impactou sua performance operacional, acarretando prejuízos para a atividade turística nacional.

Além disso, Pereira (1999) chama a atenção para a falta de condição orçamentária e técnica da EMBRATUR, que não lhe permitia nem mesmo cadastrar e fiscalizar as empresas do setor. Este fato, em conjunto com as tendências de flexibilização emergentes no macro-ambiente, originou as condições ideais para que se consolidasse o movimento de forte desregulamentação pelo qual passou o setor turístico, a partir da segunda metade da década de 1980.

Continuando nossos relatos sobre marcos legislativos e institucionais, surgidos no transcurso dos anos de 1980, referentes à atividade turística, constatamos, de acordo com Seabra *apud* Mattos (2005), a criação da Comissão Técnica Nacional em 1987, constituída de técnicos da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e do Ibama visando monitorar o projeto de turismo ecológico.

Realmente, de acordo com Becker (1995) e Cruz (1999), no decorrer da década de 1980, as preocupações com as questões ambientais passam a ser incorporadas pela legislação e pelas políticas públicas, e assim, a atividade turística iniciou, em função de tais influências, um

processo articulação mais forte e explícita com a causa ambiental. De fato, vale atentar que, por intermédio da Lei n.º 6.902, de 31 de agosto de 1981, institui-se a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, além do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Cadastro de Defesa Ambiental. (Alterado pela L-008.028-1990)²¹⁵.

No que concerne à problemática ambiental, Cruz (1991) relembra, em entrevista a nós concedida, que até a década de 1980, no Brasil, o patrimônio natural era tratado majoritariamente como recurso para a atividade turística, ou seja, um recurso a ser utilizado, não havendo maiores preocupações em prol de sua proteção. Assim sendo, a visão que prevalecia era a de que as praias, a Amazônia, o Pantanal, etc eram atrativos, que estavam à disposição para a exploração turística. Todavia, desse período em diante, a questão ambiental começou a “invadir” efetivamente a agenda política brasileira, valendo lembrar que já em 1973, foi criado o primeiro órgão público voltado para essa temática, isto é, a Secretaria Especial do Meio Ambiente junto à Presidência da República, que infelizmente não produziu efeitos relevantes em termos de realizações concretas²¹⁶.

Desta forma, o que se detecta no contexto brasileiro, no curso dos anos de 1980, é uma mudança de paradigma, em razão do destaque que passa a ser conferido à questão ambiental, a qual irá ganhar espaço na agenda governamental progressivamente. Por conseguinte, desse período em diante, os decretos e deliberações editados e as leis promulgadas, além de toda a sorte de orientações legais que focalizam as atividades turísticas passam a incorporar o discurso da proteção ambiental e da sustentabilidade. No dizer de Cruz, essa abordagem é absolutamente necessária, ainda que muitas vezes, as orientações nessa direção se reduzam ao simples discurso, sendo a causa ambiental utilizada, em vários casos, como argumento legitimador de ações profundamente impactantes.

Neste particular, e em conexão com os relatos acima, bem como, com as observações de Seabra *apud* Mattos (2005), verificamos que Becker (1995) aponta que a Empresa Brasileira

²¹⁵ Vale lembrar ainda que no início da década de 1970, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), pelo Decreto n.º 73.030, de 30 de outubro de 1973, que se propôs a discutir junto à opinião pública a questão ambiental, buscando sensibilizar a sociedade no sentido de preservar o meio ambiente e evitar atitudes predatórias. No entanto, como este organismo, Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), não tinha poder de polícia para atuar em defesa da causa ambiental, a repercussão de suas ações foi bastante limitada.

Quanto à **Política Nacional do Meio Ambiente** (Lei n.º 6.902, de 31 de agosto de 1981), salientamos que Cruz, em entrevista concedida à autora, destaca a importância da sua criação, enfatizando que a mesma vem a ser um marco para a conscientização da importância da preservação ambiental. Ademais, esta diretriz chama a atenção para a premência de os governos e cidadãos reordenarem suas prioridades, no que tange a esta seara.

²¹⁶ Vale atentar que, em termos mundiais os debates sobre a questão ambiental haviam se iniciado nos anos de 1950, quando os primeiros movimentos ambientalistas não organizados começaram aparecer nos Estados Unidos. Entretanto, o grande marco ambientalista internacional foi a Conferência de Estocolmo, na Suécia, realizada em 1972.

de Turismo (EMBRATUR) lançou oficialmente, em 1987, um novo produto turístico brasileiro no mercado, o qual denominou, *a priori*, de turismo ecológico, sendo chamado depois de Ecoturismo.

Note-se que no decorrer desta etapa, segundo Beni (1991), a legislação de turismo experimentou significativas reformulações. No âmbito internacional, intensificaram-se os programas de cooperação internacional nas áreas de marketing, mão-de-obra, apoio técnico e financeiro, com resultados expressivos obtidos com algumas organizações como, por exemplo, a Organização Mundial de Turismo – OMT, Organização dos Estados Americanos – OEA, Mercado Comum Europeu – OMC, além de outros programas de aperfeiçoamento desenvolvidos pelo Brasil para países da América Latina e África.

No ano de 1988, promulgou-se finalmente a Constituição Federal, que em seu artigo 180, mencionava que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator do desenvolvimento”. Ademais, o art. 24, da referida Carta Magna estabeleceu que seria de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre, dentre outros aspectos, a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, definindo a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico²¹⁷.

Na seqüência, começou a se esboçar, sobretudo ao fim desta fase, um novo paradigma de administração pública, que se contrapunha àquele que vigorou até às vésperas da nova Carta Constitucional Brasileira, sendo natural que esta configuração inovadora desencadeasse uma série de desdobramentos no setor turístico.

Realmente, segundo Beni (2006), deve-se esclarecer que o padrão de gestão pública adotado no passado expressava com clareza a convicção de que a maneira mais acertada de organizar a política de turismo no Brasil era através do estabelecimento de um colegiado do setor, representado pelo Sistema Nacional de Turismo (SISTUR), o qual por seu turno, era constituído pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), Conselho Nacional de Turismo (CNtur) e Ministério da Indústria e Comércio. Isso significa dizer que até o limiar da

²¹⁷ Cabe ressaltar, ainda, que a Lei Maior de 1988 introduziu uma mudança fundamental no contexto do relacionamento dos estados-membros e municípios com a esfera federal, promovendo a descentralização do poder político e tributário em favor dos entes subnacionais. Desta forma, a partir da promulgação deste novo Diploma Constitucional, os governos estaduais e municipais passaram a ter possibilidades de participar da elaboração das políticas públicas, as quais muitas vezes, no passado, estavam em franca dessintonia com as necessidades e o perfil de suas regiões, deixando de ser meros executores de ações. Todavia, este quadro não se alterou imediatamente, e esta reação é perfeitamente compreensível, dadas as características históricas do federalismo brasileiro.

Nova República (1985), a atuação do Estado Brasileiro, com respeito às atividades turísticas, inclinou-se no sentido de fortalecer e ampliar os poderes da EMBRATUR e do CNTur.

Com efeito, tanto Nogueira (1992) quanto Beni (2006) destacam a existência, ao longo deste estágio, de uma crença generalizada de que a estrutura centralizadora - a qual concentrava o planejamento e a coordenação dos planos, programas e projetos em nível federal - provia, no âmbito do Turismo, maior eficiência na utilização dos recursos. Em outras palavras, tal modelo era inspirado na idéia de que as atividades de concepção e de coordenação deveriam convergir para as mãos dos gestores vinculados à esfera federal, enquanto que as execuções dos planos, dos programas e dos projetos seriam verticalizadas. Esperava-se que essa dinâmica conduzisse à aplicação dos recursos de um modo mais eficiente e permitisse uma nítida demarcação das áreas de subordinação em relação aos organismos centrais, havendo também expectativas de que ao final, este estilo de administrar fosse contribuir para a redução dos embates e das discussões comuns aos processos decisórios.²¹⁸ Todavia, e em especial nos últimos anos da referida década de 1980, as evidências indicavam que a concentração de poder gerava deficiências nos referidos processos decisórios, principalmente devido à ausência de legitimidade dos gestores, uma vez que a maioria das deliberações não se embasava em consultas à iniciativa privada, nem envolvia as instâncias subnacionais, e menos ainda a sociedade civil.

Cavalcanti (2006) observa que o período entre 1985 e 1992, governado por Sarney, vai se destacar por ser um momento de “incertezas e instabilidades institucionais que culminará com a reforma administrativa iniciada por Collor em 1991” Paralelamente, comenta que a partir desta etapa, identificaram-se alterações significativas na condução das ações estatais, no campo do turismo, salientando ainda que o setor foi desregulamentado abruptamente, da mesma forma que os organismos vinculados à atividade turística foram “esvaziados”. O ápice deste processo de mudança resultou na extinção do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) que, como vimos, tinha se tornado, no transcurso do tempo, mero homologador da política nacional de turismo, a qual em realidade, há muito já era elaborada pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). Além disso, ressaltou-se que os financiamentos e créditos sofreram rigorosa limitação, abandonando-se a intervenção por meio de políticas de planejamento urbano-territorial²¹⁹.

²¹⁸ NOGUEIRA, Mário G. *Política Nacional de Turismo: Distorções e Participação*.

RAM – Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: v. 33, n. 178, p.72 – 81, jan./mar. 1986. P.73.

²¹⁹ CALVACANTI, Paloma Albino Borba. (tese) Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção de Políticas Públicas. 2006. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV. P.81.

De fato, tal reformulação começa a ser percebida, por exemplo, desde o Decreto n.º 93.607, de 21 de novembro de 1986, que veio a disciplinar a aplicação dos recursos dos Fundos de Investimentos de que trata o Decreto-Lei n.º 1.376/74, impondo certas restrições²²⁰. Some-se a esses relatos, a edição do (anteriormente) mencionado Decreto n.º 2.294, também publicado em 21 de novembro de 1986, no qual se firmou a decisão de liberar as atividades e serviços turísticos de autorização governamental, ficando os mesmos, no entanto, sujeitos ao pagamento de suas respectivas obrigações tributárias e a observar as normas municipais para a edificação de hotéis²²¹.

Resumindo, no dizer de Cavalcanti (2006), todas estas mudanças acima relatadas, que ocorreram no ambiente do Turismo, geravam um clima de desorientação que era reflexo do que acontecia num contexto maior, dado que temáticas complexas e polêmicas como: Reforma do Estado, descentralização das políticas públicas, desregulamentação do mercado, reposicionamento do Estado passaram a ser alvo do interesse e dos debates dos diversos atores, os quais, por sua vez, buscavam se inserir na nova estrutura advinda da redistribuição do poder pós-regime militar.²²²

Finalmente, no início dos anos 1990, assistimos à alteração da denominação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) que passou a ser chamada de Instituto Brasileiro de Turismo, transformando-se em autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República (Lei n. 8.181-91).

Com efeito, o ano de 1991 se constituiu em uma nova baliza para o turismo brasileiro, com a já comentada extinção do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), por um lado, e a

Vale destacar que a regulamentação do setor turístico foi impactada por uma série de fatores, devendo-se incluir também, neste caso, a influência exercida pela ascensão do ideário liberal.

²²⁰ Assim, via tal Decreto n.º 93.607/86, definiu-se uma redução no limite de financiamento de empreendimentos em fase de implantação, para o patamar de 50% das inversões totais previstas (e isso incluía capital de giro), e para o nível de 40% (incluindo capital de giro), referente à ampliação e/ou reforma de empreendimentos que já tivessem recebido algum incentivo no passado. Para maiores detalhes, consultar : Cruz (tese) e ambas as legislações: Decreto n.º 93.607/86 ; Decreto-Lei n.º 1.376/74.

²²¹ Para esclarecimentos, vale ler Decreto n.º 2.294/86

²²² De acordo com Abrucio (1988), essas alterações observadas no macro-ambiente revelavam a extrema necessidade de se promover uma profunda reforma institucional e de reestruturar o pacto federativo, com vistas a seguir a recentes orientações e a incorporar as novas competências federais, estaduais e municipais, definidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste particular, vale atentar para a ressalva feita pelo aludido autor, o qual argumenta que apesar de a nova Carta Magna ter promovido a expansão da parcela de recursos a serem disponibilizados para municipalidades, na prática, não se logrou desconcentrar – na medida e no tempo necessários - as competências fiscais e regulatórias, e isso, por um lado, prejudicou seriamente a capacidade de ação e articulação, sobretudo das instâncias municipais, e por outro, significou que durante um determinado período, o governo federal continuou a prover certos serviços, conforme era habitual.

Simultaneamente, no âmbito do Turismo, acrescente-se o cenário de retração pelo qual passava o setor no período 1986-1990, quando o Brasil, segundo Cavalcanti e Hora (2002), perdeu aproximadamente um milhão de turistas estrangeiros, ao mesmo tempo em que o fluxo de turistas nacionais, viajando para o Exterior, aumentou de maneira relevante, em razão da desvalorização cambial. Para esclarecimentos, vale ler: Abrucio (1988), Barões da Federação, tanto quanto, Cavalcanti e Hora (2002).

reestruturação da EMBRATUR, por outro. Desta maneira, institucionalizou-se uma situação que se expressava na prática, ao se assumir que a EMBRATUR seria, em verdade, o órgão responsável pela formulação, coordenação e execução da Política Nacional de Turismo. (Beni, 1991; Cruz, 2000). Realmente, desde esse momento, a EMBRATUR adquiriu *status* gerencial distinto no cenário da atividade turística pátria, passando a ser, simultaneamente, órgão normativo e executivo do setor²²³.

Todavia, segundo Beni (1991)relata, a dissolução do CNtur, em virtude da extinção do Ministério ao qual ela se vinculava, trouxe conseqüências deletérias para atividade turística, visto que colocou seus dirigentes na posição de advogados e juízes da própria causa. Com efeito, neste contexto, eles se tornaram, ao mesmo tempo, propositores e árbitros das metas e objetivos de todo o setor. Logo, restava evidente, a partir desta nova configuração, que os referidos gestores públicos passaram a ser, ao menos potencialmente, mais suscetíveis às pressões, sendo maiores as dificuldades de se manterem imparciais e isentos.

Posteriormente, o aludido diploma legal (Lei n.º 8.181/91) foi regulamentado pelo Decreto n.º 448/92, que definiu as diretrizes da Política Nacional de Turismo, a qual tinha como objetivo estimular o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional, visando adicionalmente, promover e preservar o patrimônio natural e cultural do país, valorizando o ser humano como destinatário final do desenvolvimento turístico.

Assim, ambos, lei e decreto, esboçaram as direções para a execução de um Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), que não foi implementado, de acordo com Cavalcanti (1993), devido à mudança de governo ocorrida em função do *impeachment* do Presidente da República²²⁴.

Infere-se, portanto, com base nas informações reunidas até aqui, a respeito deste período, isto é, de 1966 até 1991, que o Governo Federal foi, na maior parte do tempo, o “ator principal”, ou seja, era o ente sobre o qual recaía a competência para formular, coordenar e estimular as atividades turísticas no território nacional. Ademais, ele, Governo Federal, também acumulava a responsabilidade de orientação da Política Nacional de Turismo, por intermédio das iniciativas que dinamizassem o setor, com o intuito de adaptá-lo às necessidades de desenvolvimento social econômico e cultural. A esse respeito, Beni (1991) observa que cabia igualmente à esfera federal, ao menos no terreno das proposições, conduzir tanto os programas oficiais, quanto orientar os da iniciativa privada, para assegurar o desenvolvimento

²²³ As ponderações acima esboçadas são corroboradas pela constatação de que a EMBRATUR, no transcurso desta fase, que vai de 1966 a 1991, incorporou progressivamente o papel do Conselho Nacional de Turismo (CNtur), ou seja, assumiu em ritmo gradativo a dianteira, no que tange à concepção das políticas nacionais de turismo, além de ser também a responsável por implementá-las.

²²⁴ CAVALCANTI, Keila Brandão. *Estado e políticas de turismo: o caso da via costeira de Natal*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1993.

uniforme e orgânico da atividade turística no Brasil²²⁵. Somente no final desta fase começaram as mudanças em direção à desregulamentação do setor, valendo destacar que essa característica – desregulamentação - está mais relacionada ao momento seguinte, isto é, de 1991 em diante.

Em síntese, o panorama acima delineado evidenciava uma realidade em que as decisões que orientaram as ações estatais no decurso deste estágio foram tomadas por um grupo muito restrito, que não detinha legitimidade para liderar a condução da atividade turística, e esta foi, sem dúvida, uma das marcas da dita etapa do desenvolvimento do setor turístico no Brasil. Conseqüentemente, em razão de tal traço, a definição das diretrizes globais relacionadas ao Turismo não incorporava ou pouco incorporava a participação de atores advindos da iniciativa privada, nem de representantes dos governos estaduais e municipais, sem falar na total ausência de consultas a membros da sociedade civil (estes últimos no papel de usuários ou de beneficiários de tais diretrizes).

Nogueira (1986) acrescenta que o discurso oficial expressava que “a tecnoburocracia da EMBRATUR, em suas análises e recomendações, é informada pela racionalidade, o que permite a melhor proteção dos interesses nacionais²²⁶”. Na sua visão, residia aí primeira incoerência, a saber: a criação de um corpo de funcionários, acima da sociedade, que reunia o poder de definir as prioridades do setor turístico, bem como, de selecionar os beneficiários dos financiamentos e incentivos concedidos pelo Estado. Assim, a partir dessa concentração de poder na mão de poucos, esperava-se minimizar os desequilíbrios regionais pela redistribuição dos recursos, além de evitar a “contaminação” dos decisores que, afastados das localidades, supunha-se, deliberariam com maior isenção e independência. Tais

²²⁵ Para maiores detalhes ver tese Beni p.79 + Decreto Lei n.º 55.

²²⁶ NOGUEIRA (1986). P.73

No que tange ao termo “tecnoburocracia” consultamos o artigo escrito por Bresser Pereira, intitulado *Ensaio de Opinião*. Nele, o referido autor argumenta que, no contexto de países subdesenvolvidos, como o Brasil, onde tende a se desenvolver um sistema industrial moderno, o papel dos tecnocratas geralmente é bastante relevante. Sua concepção de tecnoburocratas (civis e militares) está associada às elites dirigentes de um Estado, com crescentes funções econômicas. Assim, segundo ele mesmo argumenta: “De meros assessores da burguesia, os tecnoburocratas vão se transformando em atores com vontade própria. Seus interesses são específicos e autônomos. Apropriam-se do excedente econômico, através de elevados ordenados. O poder de que dispõem é essencial para assegurar-lhes a participação desejada na renda que excede o consumo necessário dos trabalhadores. O excedente econômico fica assim dividido entre os lucros dos capitalistas e os ordenados dos tecnocratas. Para estes, o controle do Estado e o aumento da participação deste na economia são a forma, por excelência, através da qual asseguram uma participação crescente no excedente.” Para Saïd Farhat, no Brasil, “a tecnoburocracia não foi invenção dos militares, mas, certamente, prosperou e agigantou-se sob a égide do regime militar, de 1964 a 1985.”

Para maiores detalhes, ver: Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Ensaio de Opinião*, vol. 4, n.º 2-2, 1977: 16-23.

Adicionalmente, consultar site de Saïd Farhat, cujo endereço eletrônico mencionamos abaixo:

http://www.politicaecidadania.com.br/site/dicionario_main.asp?Id=1531. Consulta realizada em 31 de maio de 2007.

circunstâncias, na ótica governamental, justificaram a centralização das decisões, tanto quanto o intervencionismo da esfera federal no planejamento do turismo, no âmbito nacional.

A esse respeito, Nogueira (1983) e Beni (1991) reiteram sua convicção quanto à evidente falta de representatividade da cúpula do setor turístico, a qual se devia ao caráter centralista da forma de gerir a atividade – que dentre outros desdobramentos, concorria para violar o princípio federalista –, visto que os representantes estaduais e municipais opinavam muito pouco sobre questões relevantes. No dizer de Nogueira, “Não é legítimo tomar uma decisão que afete a política pública de turismo em nível nacional sem que as unidades da federação, o setor privado e as comunidades delas participem”. Por conta disso, ele acreditava que as decisões do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) “continuarão manifestando um autoritarismo centralizado enquanto os demais atores do turismo não tiverem assento e voto nesse Conselho”.²²⁷

Ademais, convém resgatar observação feita anteriormente, no que concerne ao fato de haver apenas três conselheiros representantes da iniciativa privada integrando o Conselho Nacional de Turismo (CNTur). Com efeito, esta configuração mais se assemelhava a um simulacro de participação e, assim, concorria para aproximar este modelo de colegiado de uma espécie de arremedo de arena democrática. Deve-se atentar também para a realidade de as deliberações deste fórum serem tomadas por maioria, o que subtraía poder de decisão da iniciativa privada, uma vez que o voto das entidades privadas sempre poderia ser derrotado, devido a sua (do setor privado) condição de minoria.

Logo, concordamos com Nogueira (1986) que as ações governamentais no campo do Turismo, neste momento, destacaram-se por sua natureza hierárquica e centralizada e pela subordinação das mesmas ao Sistema Nacional de Turismo (EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo - CNTur e o Ministério da Indústria e do Comércio).

Becker (1995) também observa que a EMBRATUR era um órgão “em que a atividade era extremamente centralizada”, e esse estilo de gestão lograva exercer um controle bastante rígido sobre toda a atividade turística..

Por conseguinte, no dizer de Nogueira (1986), produziram-se freqüentemente ações desconexas e paralelas, assim como regras extemporâneas, que expressavam não existência ou a ambigüidade de parâmetros e a desarticulação dentro do setor (e dele - setor turístico - com outros setores). Como resultado dos aludidos desencontros, era notório o caráter deficiente do

²²⁷ NOGUEIRA, Mário G. *Política Nacional de Turismo: Distorções e Participação*. RAM – Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: v. 33, n. 178, p.72 – 81, jan./mar. 1986. P.75.

planejamento da atividade, o qual certamente era acentuado pelo não envolvimento ou pelo reduzido envolvimento dos diversos agentes intervenientes da atividade turística.

Adicionalmente, como Beni (1991) bem expressa, a ausência de uma diretriz central - que pudesse indicar com transparência os objetivos, as metas, as prioridades e as metodologias - era a responsável pelas principais dificuldades enfrentadas por diversas entidades estatais vinculadas ao Turismo. Noutro falar, a indefinição de uma “política nacional de turismo” contribuía para aumentar a falta de clareza das macro-orientações do setor e, por conta disso, no âmbito dos organismos subnacionais, eram muitos os entraves relativos à definição de seus próprios planos e programas.

Com relação a este assunto, para Solha (2004), há uma evidente conexão entre tal situação de indefinição de diretrizes na alçada federal e as lacunas verificadas nos níveis estaduais e municipais, no contexto do planejamento. De fato, os reflexos da inexistência de uma firme orientação, por parte do governo central, no tocante à seara do Turismo, faziam-se sentir nas instâncias subnacionais, as quais desconheciam ou pouco conheciam - em decorrência de tal desarticulação -, os referenciais que deveriam utilizar para elaboração de seus respectivos projetos de governo..

No que tange ao processo de planificação, tanto Beni (1991) quanto Nogueira (1986) destacam os obstáculos com relação à definição de prioridades de ação, por parte do Estado, valendo mencionar que essas prioridades, concebidas pela tecnoburocracia, colocavam a atividade turística, muitas vezes, à mercê dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores. Neste particular, Nogueira (1986) argumenta que a tecnoburocracia estabelecia seus objetivos e a primazia das ações, por intermédio de memorandos e minutas de lei, os quais definiam a concessão de financiamentos estatais e incentivos fiscais, delimitavam e fixavam planos e programas. Por conta disso, muitas vezes, o setor turístico funcionava como um instrumento, através do qual os formuladores de políticas exercitavam seus interesses pessoais e organizacionais. Em decorrência dessas circunstâncias, o autor acrescenta que certos grupos eram mais beneficiados, em detrimento de outros, e essas considerações, a nosso ver, são respaldadas por algumas evidências, as quais elencamos a seguir: a) a própria composição do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), que conforme mencionamos anteriormente, reunia número reduzido de representantes (tanto públicos quanto privados); b) a posição minoritária das entidades privadas, cujas deliberações sempre poderiam ser derrotadas, em virtude das decisões do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) serem tomadas por maioria de votos; c) a ausência de representantes da sociedade civil com assento no Conselho Nacional de Turismo (CNTur); d) a pouca ou nenhuma ingerência do entes

subnacionais no processo de produção de políticas públicas; e) o fato de, na prática, a EMBRATUR ser o órgão que efetivamente conduzia a dita “Política Nacional de Turismo (PNT)”, em oposição ao definido pelo Decreto n.º 60.224/67²²⁸.

Nogueira (1983) chama atenção para aquilo que ele denomina “pontos de estrangulamento de recursos do turismo nacional”²²⁹. Na sua visão, os subsídios, incentivos, isenções, imunidades e participações que eram destinados à indústria hoteleira pelo Conselho Nacional de Turismo (CNtur) levavam ao crescimento da dívida interna, acentuavam a burocratização do setor turístico, sem falar no acirramento do intervencionismo estatal e na concentração de renda regional / individual, os quais conduziam à alta da inflação. Some-se a isso, que a transferência de dinheiro público para a iniciativa privada - via empréstimos, estímulos e incentivos – resultava, no final, em aumento dos riscos assumidos pelo próprio governo, vez que na prática, ele tomava para si a responsabilidade e os encargos relacionados aos empreendimentos hoteleiros.

Com relação ao Conselho Nacional de Turismo (CNtur), e mesmo reconhecendo seu papel secundário na concepção das diretrizes que orientavam a atividade turística, reiteramos nossas dúvidas quanto a sua capacidade, à época, de captar a diversidade das problemáticas regionais brasileiras, as singularidades da cadeia turística, e até de apreender a complexidade do conjunto de atores sociais impactados pela atividade turística, devido a sua composição restrita. Realmente, dado o contexto, é visível, sobretudo em razão do número limitado de conselheiros que integravam este organismo, que dificilmente suas orientações conseguiriam incorporar os interesses dos múltiplos agentes relacionados à atividade turística.

Da mesma forma, expressamos nossa convicção quanto à falta de aptidão e mesmo, de empenho da EMBRATUR para capturar as expectativas e/ou responder às solicitações dos inúmeros grupos, canalizá-las e reuni-las em um planejamento eficiente para o setor, por força da natureza “insulada” desse organismo.

Em vista dos relatos compilados até o momento, parece-nos que apesar da tentativa de se buscar um estilo de planificação integral do turismo observada neste estágio evolutivo da atividade turística no Brasil (1966-1991), perpetuavam-se certos vícios presentes na etapa anterior (1938-1966), a saber: as dificuldades de se construir uma visão orgânica da atividade turística (ainda que se houvesse avançado neste terreno, em especial no final deste período),

²²⁸ Na verdade, o supracitado desvio de função da EMBRATUR, por si só, já induzia a conclusões sobre a existência de distorções críticas, tanto quanto, de entraves significativos, no interior do aparato estatal, relativamente ao setor turístico.

²²⁹ NOGUEIRA (1983), p.74.

deficiência esta que era acentuada provavelmente, pela falta de legitimidade das lideranças que concebiam as ações estatais nesta aérea.

Resumindo, é notório o viés centralizador do governo federal prevalecente até às vésperas da promulgação da Carta Magna, em relação às políticas públicas de turismo²³⁰, o qual decorria não somente, da desatenção atribuída pelos gestores federais às demandas dos representantes estaduais e municipais e da inexistência de ampla participação da iniciativa privada e da sociedade civil nas questões relativas ao turismo, mas também do “peculiar” modelo de sistema federal vigente no Brasil, a esta época, sobre o qual já fizemos alguns comentários no decorrer deste trabalho.

Assim, naquela fase evolutiva do turismo brasileiro, é inevitável a constatação da inexpressiva contribuição destes grupos na concepção dos rumos das ações governamentais concebidas pelo poder central. Por conta disso, podemos deduzir que a dita “Política Nacional de Turismo”, vigente em tal época - a qual em tese, deveria anunciar as diretrizes que iriam orientar a atividade turística - certamente não incorporou muitos dos interesses e das aspirações desses grupos, os quais, foram freqüentemente excluídos do debate.

Quanto à discussão a respeito da existência (ou não) de uma Política Nacional de Turismo, neste período, e mesmo considerando a edição do Decreto-lei n.º 55/66, e depois, do Decreto n.º 60.224/67 - os quais tentaram estimular a formulação de uma diretriz com este *status*, definindo, inclusive, sua configuração - na prática, evidenciava-se a carência de uma visão sistêmica que norteasse o setor turístico. Essa ausência se expressava na falta de estímulo à interação dos variados segmentos que constituem a atividade turística, privilegiando-se, ao contrário, a hotelaria. Na verdade, em tal momento, a ênfase das ações se dirigia ao segmento de hospedagem, que era foco prioritário dos financiamentos governamentais, revelando-se claramente o quão distantes estávamos de dispor de uma Política Nacional de Turismo, segundo concepção Nogueira (1986)²³¹. Com efeito, ao considerarmos a definição que o referido autor oferece de Política Nacional de Turismo, inferimos que subjaz a ela a idéia de que os múltiplos segmentos que compõem a atividade turística deveriam, idealmente, ser objeto de incentivos estatais, presumindo-se que o próprio Estado estimulasse também as

²³⁰ Nogueira *apud* Pereira (1999)

²³¹ Reproduzimos a seguir a definição de Política Nacional de Turismo, formulada por Nogueira (1986), a qual já foi apresentada anteriormente e está contida em seu artigo “*Política Nacional de Turismo: Distorções e Participação*”, publicado na Revista de Administração Municipal (RAM). Assim, só para rememorar, na visão de Nogueira (1986), entende-se por Política Nacional de Turismo: “o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes ou políticas básicas que expressam, os caminhos para atingir os objetivos nacionais para o turismo, determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado e facilitam o planejamento das empresas do setor, quanto ao empreendimento e atividades mais susceptíveis de receber apoio estatal”.

inter-relações. Entretanto, infelizmente, no plano da realidade brasileira, não é este o cenário que se materializa.

Posto isto, se por um lado, nominalmente, há uma política nacional de turismo, a qual tem sua existência prevista nos diplomas legais, por outro lado, as ações dela decorrentes - que são executadas pela EMBRATUR - não alcançam contemplar as diversas dimensões da atividade turística, não se confirmando conseqüentemente, o discurso estatal, comprovando-se, portanto, a grande distância entre a teoria e a prática, no que tange à aludida política.

No tocante à discussão sobre a natureza desta política – pública ou governamental -, segundo o critério de Teixeira, não resta dúvida para nós, quanto à ausência de caráter público da mesma, devido aos claros indícios de falta de integração do próprio setor e à ausência de participação de variados atores da coletividade no processo de produção dessas diretrizes. Logo, no que concerne à Política Nacional de Turismo vigente nesta fase, ela tem, quando muito, índole governamental.

Adicionalmente, em jeito de conclusão, convém resgatar os comentários de Cruz (1999) a qual salienta que a história da atuação do poder público no Brasil, no campo do turismo, até aquele momento, revela que o mesmo desconsiderou sistematicamente o conjunto complexo de relações que envolvem essa atividade. Segundo ela, a falta de encadeamento entre políticas de turismo e políticas regionais ilustra de modo manifesto a visão restrita que permeou a elaboração de ambas.

Na seqüência, a referida estudiosa denuncia igualmente a inexpressiva relevância atribuída à questão urbana, bem como o descuido no tratamento das questões sociais, concluindo que a solução encontrada pelos gestores públicos para desenvolver a atividade turística, em face de tais problemas, foi a “especialização de territórios”. De fato, o recurso de direcionar os investimentos prioritariamente para o setor de hospedagem, privilegiando especialmente, a hotelaria de alto padrão, resultava, na visão de Cruz (1999), na criação de espaços “para uso exclusivamente (ou quase exclusivamente) pelo Turismo”, e induzia a um estilo de turismo de confinamento. Para a mencionada estudiosa, em países pobres, com o perfil do Brasil, “criar o simulacro é mais fácil do que reconstruir o entorno”²³², e esta decisão, ou seja, a escolha por trilhar este caminho não deixa de evidenciar uma opção política, confirmando-se, a nosso ver, as considerações de Lamounier (s/d) de que “toda política, além de seus aspectos técnicos, está condicionada por interesses e expectativas”..

²³² Cruz (1999), p. 40.

Segundo Becker (1994), esta forma segregada de turismo - que não permite ao turista conhecer, efetivamente, o local visitado - decorre da inexistência de um ambiente social e cultural favorável²³³ e, de acordo com Cruz, vai se desenvolver com especial vigor, sob a aparência de uma política que incentivará os megaprojetos turísticos, a partir do final da década de 1970 e no início dos anos de 1980, sob a influência do “modelo Cancun”²³⁴.

Com relação a esta problemática, Cruz (1999) concluiu que, ao longo do tempo, as políticas públicas de turismo brasileiras estimularam, com frequência, o isolamento do turista, e isso era evidente pela disposição com que privilegiaram a hotelaria de luxo (especialmente hotéis de cinco e quatro estrelas), concentrando, por conta disso, os recursos obtidos através de incentivos fiscais e financeiros, no setor de hospedagem, em prejuízo de outros equipamentos infra-estruturais turísticos. Esta concepção estreita de focar o Turismo que não considera, segundo Cruz (1999), que o “saber turístico envolve lazer, deslocamento, alimentação, segurança, etc”, e evidentemente, não valoriza, nem de longe, a integração da atividade turística com o ambiente e/ou comunidade, em busca de um desenvolvimento sustentável, contribuiu para que o país ocupasse uma posição marginal, em relação aos principais países receptores de turistas no contexto mundial.

Por fim, constata-se, no decorrer deste período, a falta de articulação das orientações que regiam o turismo com outras políticas setoriais, traço este que não é exclusivo das políticas do referido setor, sendo antes uma característica freqüente dos modelos de planejamento adotados no decurso de nossa história, desde os primórdios. Assim sendo, a mudança dessa abordagem da gestão pública, com a busca da implantação de uma visão integrada de desenvolvimento turístico no país, só vem a ser instituída recentemente e, como sabemos, ainda está em curso de efetivação.

Ademais, ambos, Beni (1991) e Nogueira (1986) apontam fatores outros que concorreram para retardar a evolução do turismo brasileiro como: a carência de mão de obra qualificada e especializada e o vazio de pesquisas científicas que pudessem aprofundar e organizar os conhecimentos sobre o fenômeno turístico, sem contar a insuficiência de recursos financeiros para o exercício da gestão pública do setor²³⁵.

²³³ BECKER, Berta. Levantamento e Avaliação da Política Federal de Turismo e seu Impacto no Uso do solo na Região Costeira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1994.p.3.

²³⁴ Cruz (1999) p.93.

²³⁵ Com referência à qualidade dos profissionais do turismo, quantitativa e qualitativamente, Nogueira (1986) reconhece a importância do fator humano para a promoção do desenvolvimento da indústria do turismo. Na sequência, percebe as consideráveis lacunas no ensino das profissões ligadas ao turismo no Brasil, destacando, que muito pouco vinha sendo feito no sentido de melhorar a capacitação de profissionais de nível operacional, técnico e gerencial. Além disso, observa que “Não existe cooperação entre os três níveis de governo, e nem com o empresariado do setor, que conduza à criação de escolas de turismo e hotelaria, capazes de formar técnicos,

3.3. De 1991 a 2006: No caminho para a maturidade do setor

A promulgação da Lei n.º 8.181/91, de 28 de março de 1991 (que dentre outras orientações, definiu a alteração da denominação da EMBRATUR), e a edição do Decreto n.º 448, de 14 de fevereiro de 1992 (o qual veio a regulamentar dispositivos desta Lei, dispondo sobre a Política Nacional de Turismo), representaram dois marcos na história do turismo nacional, de igual porte das ações deflagradas em 1966, as quais detalhamos anteriormente.^{236 237}

Realmente, depois das reformulações sofridas em 1990, alterou-se a configuração da gestão pública do turismo brasileiro, e conforme proposto pela Lei n.º 8.181/91, a EMBRATUR, passou a ser chamada de Instituto Brasileiro de Turismo, assumindo a condição de autarquia subordinada à Secretaria do Desenvolvimento Regional, que era um órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República²³⁸.

Quanto a EMBRATUR, tal órgão incorporou naquele momento, em caráter oficial, e de acordo com o art. 2.º, da Lei n.º 8181/91, a tarefa de formular, coordenar, executar e fazer

inclusive gerentes, de nível aceitável”²³⁵. Na seqüência, comenta que o trabalho isolado do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC na formação de profissionais para as atividades operacionais é insatisfatório, em especial, no que tange ao ensino profissionalizante de 2.º. grau.

Quanto ao ensino superior, Nogueira (1986) destaca a falta de professores de turismo qualificados e a inadequação dos currículos aprovados pelo Conselho Federal de Educação como as razões principais do insucesso das Faculdades de Turismo. Certamente, na sua ótica, tais características irão conduzir a uma abundância de bacharéis com qualificação deficiente, bem como pouco competitivos, o que levará os empresários do setor a contratar profissionais oriundos de outras áreas. Acaba concluindo que a escassez de recursos humanos habilitados, no setor turístico, concorre para obstruir o desenvolvimento do mesmo, dificultando a apropriação nacional dos benefícios sociais advindos da atividade.

²³⁶ Tais conteúdos foram registrados em entrevista concedida por Caio Carvalho, à autora em junho de 2006.

²³⁷ A propósito da promulgação da lei e da edição do decreto supracitados, ambos os eventos ocorreram durante a Presidência de Collor de Mello, o qual governou o país no período 1990-1992, iniciando um processo de reformas econômicas, inspiradas nos cânones neoliberais. A ênfase da sua mensagem concentrava-se em promessas de rompimento com as velhas estruturas, e essas promessas foram reforçadas por um discurso que se utilizava freqüentemente, de termos tais como *reconstrução*, *modernização*, *projeto*, dando a entender que se aspirava trilhar a direção da “modernidade”. Dito de outra forma insinuava-se, que em face de “novos tempos”, era necessário “modernizar” o país para, então, instaurar um novo modelo de desenvolvimento.

Assim, foi anunciado um conjunto de medidas com a finalidade de reerguer a economia, resgatar a dívida social e quebrar o monopólio estatal em várias atividades. Neste particular, há que se destacar que a política de privatização, constitui-se num dos fundamentos do Plano Collor, o qual fora objeto de oposição de variados grupos desde o seu anúncio. Destaque-se ainda que muitos aspectos do seu projeto de governo não foram bem acolhidos tanto por empresários quanto por sindicalistas, que declararam que o mesmo não guardava sintonia com a realidade nacional. Sumariando: durante o referido governo, o País trafejou por “águas turbulentas”, com um contexto político e econômico que se deteriorava gradativamente, em virtude de um emaranhado de denúncias de corrupção, vinculando até mesmo pessoas próximas ou ligadas ao Presidente da República. Para maiores detalhes consultar o site do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, cujo endereço eletrônico é:

http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes.htm/1418_2.asp. Consulta feita em 02/setembro/2006.

²³⁸ A título de curiosidade, e em consonância com o art. 51, do Decreto-Lei n.º 99.244, de 10 de maio de 1990, cabe atentar para o fato de que se vinculavam também à Secretaria do Desenvolvimento Regional acima aludida: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena, além da própria EMBRATUR.

executar a Política Nacional de Turismo (PNT), sendo-lhe transferidos, segundo parágrafo 1.º, do art.3.º, do dito Decreto, “o acervo documental, as atribuições e as competências do extinto Conselho Nacional de Turismo (CNTur)”. Vale ressaltar, no entanto, como lembra Beni, que a transferência das referidas atribuições não se materializou na medida do ideal, e isso, por seu turno, teve desdobramentos negativos para a atividade turística brasileira.

Posteriormente, com a edição do Decreto n.º 448/92 determinou-se que Política Nacional de Turismo (PNT) teria como finalidade o desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional. Realmente, segundo constatamos, o art. 2º dessa orientação legal ressaltou que a aludida política deveria observar as seguintes diretrizes no seu planejamento:²³⁹:

I – a prática do Turismo como forma de prover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País;

II – a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico.

Com efeito, nesta nova fase da atividade turística que se inaugura em 1991 - na qual se institucionaliza a descentralização da administração pública e a desconcentração de formulação das políticas públicas e se enraíza a desregulamentação da economia - é forçoso admitir as prováveis conexões entre as alterações que ocorriam no macro-ambiente e as mudanças que aconteciam no campo do Turismo. Como veremos, tais mudanças de orientação são verificadas no início da década de 1990, e se manifestaram, na seara do Turismo, na forma de programas que almejavam, dentre outros objetivos, capturar e incorporar especificidades de cada região/localidade.

Do ponto de vista institucional, Beni (1991; 2001) alerta para as dificuldades do Estado - neste estágio da atividade turística brasileira - organizar e se aparelhar, com vistas a aprimorar a administração do setor, e o autor chama atenção para outros obstáculos, tais quais: a falta de integração e coordenação entre os organismos oficiais de turismo, em todas as esferas da administração (Federal, Estadual, Municipal) .

Todavia, apesar das inquietações acima descritas, convém atentar para a realidade de que, tanto Lei n.º 8.181/91 quanto Decreto n.º 448/92 viriam a ser, conforme sugere Carvalho em entrevista concedida à autora, os fundamentos jurídicos para a Política Nacional de Turismo (1996-1999) adotada no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso.

²³⁹ Para maiores detalhes, consultar Cruz (1999), além da Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991; Decreto n.º 448, de 14 de fevereiro de 1992.

Agregue-se, a esses comentários, a observação de Becker (1995), que entrevê, a partir do exame dos ditos diplomas legais, que nesta época se operou uma variação na percepção do significado do turismo, em oposição às normas editadas no passado. De fato, neste momento, ganham destaque a preservação do patrimônio natural e cultural do país, bem como a preocupação com a melhoria das condições de vida do homem, além da tradicional ênfase no desenvolvimento²⁴⁰. Em conferência proferida em São Paulo, Becker reconheceu que: “O discurso da [nova] política do turismo é na direção da conservação ambiental, tal qual [na direção da valorização] do homem, mas o objetivo novamente é o desenvolvimento: a atividade turística visando ao desenvolvimento”.

Becker (1995) também argumenta, com base na interpretação do Decreto-Lei N.º 488/92, que a Política de turismo idealizada neste documento, “fortalece a idéia do turismo como fator de desenvolvimento e é fundada [.....] na descentralização”. Por conta disso, as outras esferas de poder passam a ter mais autonomia - sendo que, na sua opinião, os maiores privilegiados vinham a ser, na prática, os governos estaduais -, em oposição a um modelo de gestão que, desde os primórdios, sempre foi tradicionalmente centralizado.

A esse respeito, Becker (1995) aduz que apesar de haver um processo de descentralização em curso, ela, descentralização, no âmbito do turismo, é seletiva e controlada. Assim, são os estados que fazem a articulação com o governo federal, estabelecem a hierarquia dos pólos e as prioridades dos projetos de turismo. Em resumo: são os estados que geralmente representam as demandas municipais.

Ademais, esta autora, ao examinar a lógica da política de turismo vigente, no que tange à zona costeira, entende que “há uma tentativa de política”. Sugere a existência de um conflito entre a orientação desenvolvimentista da própria política e o Ministério do Meio Ambiente, na sua origem, ambientalista.

A seguir, admite que o modelo de Turismo que se pretendia instalar era o Modelo de Cancun, no qual o Estado tinha participação reduzida, cabendo ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) uma grande parte do financiamento, bem como, à iniciativa privada. Entretanto, no dizer de Becker (1995) no Brasil, esse modelo não vingou. Aqui, o Estado teve papel mais preponderante, no sentido de ele mesmo obter os financiamentos, e, portanto, em decorrência desta característica, “a explosão do turismo no Nordeste foi muito mais rápida do que em Cancun”.

²⁴⁰ BECKER, Berta K. *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: PNMA, 1995B.

Ainda no que tange às orientações inseridas nas duas normas supracitadas, Becker observa que é mantida na Lei n.º 8.181/91, a diretriz de liberalização comercial com relação às atividades e serviços turísticos.

A citada estudiosa observa que a Lei n.º 8.181/91, ao manter essa abordagem, liberou as agências de turismo “da opressão da EMBRATUR e das grandes operadoras das metrópoles”. Vale lembrar, de acordo com esta autora, que elas, agências de turismo, sob a égide de tal norma, passaram a ter maior autonomia para promover articulações - locais e internacionais - e, assim, até conseguiram “vazar aquela estrutura centro-periferia”, promovendo, o que Milton Santos, *apud* Becker (1995) denomina “um curto-circuito”.

No que concerne ao Decreto n.º 448/92, Cruz comenta o caráter fluído de certas terminologias nele contidas, fato este que a levou a concluir que o alegado traço (frequente, como observado) constituía-se em um obstáculo para os fácil entendimento e implementação das ações²⁴¹. Com efeito, tal qual exposto no art. 3.º, inciso I, do Decreto n.º 448/92 e, de acordo com Cruz (1999), a frase “democratizar o acesso ao turismo nacional”, por exemplo, não explicita - tanto quanto outras expressões de natureza imprecisa, encontradas em legislações de turismo anteriores -, os meios ou recursos para se atingir esse fim. Dito de outra forma, fica claro que esse estilo de linguagem deixa margem para questionamentos e, assim, conforme bem observa a autora, o Decreto n.º 448/92, que regulamenta a Lei n.º 8.181/91, não alcança elucidar nem detalhar a maneira de atingir os objetivos preconizados pela lei. Conseqüentemente, permanecem as ambigüidades, sendo as mesmas esclarecidas apenas posteriormente, quando da implementação efetiva da Política Nacional de Turismo, em 1996. Ademais, com base em análise do respectivo inciso I, do art. 3.º, do Decreto n.º 448/92, Becker (1995B) acrescenta que antevê a intenção de se estimular um “programa de turismo interno, de massa, tentando ordenar o fluxo de trabalhadores...”, e sugere, por conseguinte, o uso de áreas em volta da metrópole.

Quanto ao inciso II, do artigo 3º, do Decreto nº 448/92, ele estabelece que uma das metas da Política Nacional de Turismo é “reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional”, e encontra-se, na nossa opinião, alinhado com as aspirações do movimento de descentralização do poder político, desencadeado no Brasil na década de 1980. Na verdade, se examinarmos com minúcia este Decreto, percebemos que o mesmo deriva alguns dos principais fundamentos, daquele processo descentralizador.

²⁴¹ A esse respeito, lembramos que essa característica - falta de clareza das legislações de Turismo - já havia sido apontada por Cruz (1999), em algumas legislações turísticas anteriores, relativas ao primeiro e segundo estágio da gestão pública do turismo.

Realmente, para melhor entender o espírito de que se reveste a citada orientação legal, isto é, Decreto n.º 448/92, vale atentar para o cenário no qual ele estava inserido, isto é, em meio a um processo de descentralização política que se, por um lado, como afirma **Abrucio**, contribuía para democratizar o plano local, por outro, não garantia a homogeneidade dos resultados, sobretudo em países que apresentam elevado grau de desigualdade, como o Brasil. Em virtude disso, ou seja, do reconhecimento de que a ocorrência de experiências de descentralização em contextos de grande desigualdade de padrão de vida e de acesso a serviços públicos não tem alcançado, na medida do necessário, diminuir as desigualdades inter e intra-regionais, e em face do objetivo estampado em tal inciso (inciso II, art. 3.º, Decreto n.º 448/92), que expressa a intenção de o Turismo vir a atenuar os desníveis regionais, é razoável concluir sobre o seu (do artigo) caráter um tanto ambicioso.

Noutro falar, acreditamos que alimentar expectativas de que a atividade turística tenha o condão, por si só, de amenizar as disparidades socioeconômicas no âmbito regional, é atitude que se reveste de extremo irrealismo. Neste sentido, lembramos os comentários de Cruz (2000), que destaca a inadequação do conceito “desenvolvimento turístico”, uma vez que nenhuma atividade pode pretender, isoladamente, garantir um desenvolvimento global²⁴². Em suma, quanto a esta questão, acreditamos que é preciso que exista uma combinação de forças, direcionadas e empenhadas na busca de minimizar o desequilíbrio entre as diversas regiões do Brasil, e isto pressupõe a ação em conjunto de vários setores no âmbito da esfera pública, bem como da iniciativa privada em particular e da sociedade civil, em geral, visando a fins conexos.

Relativamente ao inciso III, do art. 3.º, do Decreto n.º 448/92, ele indicava que essa política pretendia ampliar os fluxos internacionais de turistas (sobretudo e principalmente, aqueles oriundos da Europa e dos Estados Unidos), o que significava não somente expandir a demanda do ponto de vista quantitativo, assim como qualitativo²⁴³.

Logo, a ambição de conquistar uma maior participação brasileira no turismo internacional exigiria uma alteração (para melhor) no padrão de prestação de serviços oferecidos por parte do Brasil, já que os turistas estrangeiros que para cá viriam, provavelmente, estavam acostumados a um nível de qualidade de serviço mais elevado. Agregue-se a isto que vislumbramos desdobramentos positivos para o turista nacional, que seria beneficiado por esta elevação na qualidade dos serviços disponibilizados.

²⁴² CRUZ, R. C. Turismo e o mito do desenvolvimento. *Espaço e Geografia*. Vol. 3, jan-jun.2000.pp.21-31.

²⁴³ Cruz (1999), p.68.

A esse respeito, ou seja, com referência à aspiração de mudança no perfil da demanda turística, Cruz observa que essa modificação iria exigir diversas ações governamentais, “no sentido da modernização de territórios para o uso do turismo no país”, e isto se evidenciará, como veremos, no documento que anuncia a Política Nacional de Turismo (1996-1999), principalmente, no que tange aos esforços direcionados para os “programas de infra-estrutura básica e turística criados e ou assimilados por essa política”²⁴⁴.

Com relação aos incisos IV e V, do art. 3.º, do referido Decreto n.º 448/92, eles tratam da difusão de novos pontos turísticos (com o fito de diversificar os fluxos entre as unidades da federação), assim como, da ampliação e da diversificação dos equipamentos e serviços turísticos. Neste particular, Cruz divisa uma estratégia política subjacente aos objetivos contidos nesses incisos, uma vez que acredita que eles revelam um aspecto seletivo, do ponto de vista espacial, estimulando a especialização dessas localidades. Adicionalmente, alerta – em face do incentivo à propagação de novos destinos turísticos –, que percebe, com base na análise de tais artigos, a possibilidade de se vir a privilegiar aquelas localidades situadas “em regiões de melhor nível de desenvolvimento”, ao invés de “regiões de menor nível de desenvolvimento”²⁴⁵.

Quanto aos incisos VI e VII, do art. 3.º, do Decreto acima citado, eles repetem, em certa medida, as diretrizes estabelecidas nos incisos I e II, do art. 2.º, do mencionado decreto, e sugerem que deve existir uma forte interdependência entre o desenvolvimento/consolidação das práticas turísticas e a preservação necessária dos recursos naturais, culturais e humanos, indicando, na ótica de Cruz (1999), um alargamento da percepção da atividade turística por parte do setor público²⁴⁶.

A partir do exposto até o momento, evidencia-se, pelo menos em tese, que a visão a respeito do turismo (no âmbito do setor público) ampliava-se para além da restrita abordagem ao segmento da hotelaria e do simples consumo de recursos naturais do lugar, o que reflete um significativo avanço, em comparação com diplomas legais anteriores.

Com efeito, parece-nos que se inicia (embora lentamente) a disseminação de “um pensar”, o qual preconiza, como afirma Cruz (1999), que a visão de crescimento do Turismo nacional deve se construir, com base no entendimento de que, dentre outros aspectos, “a infra-estrutura de lazer desempenha importante papel no conjunto dos serviços que compõem a atividade

²⁴⁴ Cruz, (1999), p.68.

²⁴⁵ Cruz (1999), p.68.

²⁴⁶ Só para registrar, o art. 2.º, do Decreto n.º 448/92 estabelece as diretrizes que a Política Nacional de Turismo (PNT) deverá observar no curso do seu planejamento.

[turística]”.²⁴⁷ Neste contexto, convém destacar também a importância da qualidade das infra-estruturas básica e turística para a consolidação e desenvolvimento de um Turismo robusto, com capacidade de atrair, não apenas fluxos nacionais, mas até mesmo internacionais.

Outro acontecimento importante observado neste período (mais precisamente, em julho de 1992, no governo de Collor de Mello) foi a elaboração do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), um plano que detalhava as ações a serem conduzidas pelo poder público federal, com o intuito de efetivar a política Nacional de Turismo²⁴⁸.

Segundo Becker(1995) o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) - 1992 era um instrumento que enfatizava o desenvolvimento regional. Um dos seus fundamentos era a diversificação e a distribuição geográfica da infra-estrutura concentrada no Sul e no Sudeste. Essa redistribuição se daria por intermédio do desenvolvimento de pólos de turismo integrados, em novas áreas, e estaria associada à ampliação de infra-estrutura (estradas, aeroportos, saneamento, etc.). Assim, infere-se que se aspirava, através da adoção dessa orientação, incrementar de maneira relevante a receita cambial, colocando o turismo entre os três primeiros produtos de exportação.

Com relação ao aludido Plano Nacional de Turismo (PNT), Bursztyn (2003) acrescenta que esta diretriz divisava igualmente incentivar e promover a parceria entre os setores público e privado. Em resumo: o âmago dessa estratégia baseava-se no estímulo ao desenvolvimento dos programas de pólos turísticos e seus efeitos multiplicadores, tendo como base a conjunção de forças entre a esfera pública e a privada..

Cruz, em entrevista a nós concedida, chama atenção para o fato de que a instituição do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), em 1992, antecedeu o lançamento da Política Nacional de Turismo (PNT), a qual havia sido apenas anunciada no Decreto n.º 448/92, o que significa dizer que este decreto limitou-se simplesmente a estabelecer os objetivos e diretrizes de tal planejamento, dedicando-se adicionalmente, a regulamentar o setor turístico do ponto de vista econômico. De fato, como proposto no art. 13 do Decreto n.º 448/92, caberia à EMBRATUR, “a prerrogativa de criar um Conselho Consultivo, como o objetivo de cooperar com a sua Direção, na formulação da Política Nacional de Turismo”.

Identificava-se, portanto, novamente (como sugerido por Cruz), atitude equivocada quanto à implementação de um planejamento de turismo, no Brasil, dado a elaboração do plano, em regra, deve suceder a política, constituindo-se num instrumento que visa materializá-la, ao

²⁴⁷ Cruz (1999), p.69.

²⁴⁸ Cruz (1999), p. 70. Adicionalmente, ler:BECKER, Bertha Koiffmann. **Conferência: Política Planejamento do Turismo no Brasil**. Realizada em São Paulo, no período de 16 a 22 de julho de 1995.

invés de ser instituído antes da mesma. Em outras palavras, e considerando o caso do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) - 1992, este foi instituído anteriormente à implementação da própria Política Nacional de Turismo (PNT), quando deveria vir a acontecer depois da instauração da aludida política, com o propósito de promover a sua efetivação dela.

Cabe lembrar que o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) foi concebido em um período de forte instabilidade política, no decorrer de qual houve, pela primeira vez na história do Brasil, o *impeachment* de um presidente. Realmente, a instabilidade política e a volatilidade econômica, características marcantes desse período, refletem-se de forma negativa, sobre todos os setores produtivos do país, incluindo-se o turismo.

O resultado óbvio advindo de tais descompassos, no dizer de Cruz (1999), é que “O PLANTUR [Plano Nacional de Turismo] não chega a sair do papel, e uma possível explicação para isso residia, também, no fato de este plano ‘colocar a carroça à frente dos bois’ ”²⁴⁹.

Neste particular, tanto Dias (2003) como Rodrigues (1996) expressam reservas com relação ao Plano Nacional de Turismo (PLANTUR)-1992. Dias (2003), por exemplo, menciona que as diretrizes estabelecidas para a Política Nacional de Turismo (PNT) contidas no Decreto n.º 448/92, deram origem ao Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) -1992, o qual consistia em alguns programas, divididos em subprogramas, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento da atividade turística no Brasil. Não obstante, ressalta que esses programas não foram implementados, na sua grande maioria. Para Rodrigues (1996), o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) - 1992 não exprimia uma política consistente, e segundo o referido autor, ao se examinar suas metas prioritárias e seus programas e subprogramas era visível a ausência de coerência e de falta de articulação tanto intrasetorial como intersetorial²⁵⁰.

Ainda a respeito do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) -1992, Becker argumenta que o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE) foi basicamente o único programa do citado plano que veio a ser implementado, confirmando-se, assim, o destaque de que foi alvo tal região, durante o Governo Collor. Para esta estudiosa, a abordagem prescrita pelo PRODETUR/NE se fundamentava, de acordo com o discurso oficial, no tripé: iniciativa privada, governo e população. Demonstra-se, contudo, bastante cética quanto à efetiva participação deste último ator, isto é, a população.

Com efeito, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), se apoiava no conceito de regionalização e, segundo Becker (1995), tinha seu foco dirigido para

²⁴⁹ Cruz (1999), p.72.

²⁵⁰ RODRIGUES, A. B. Percalços do planejamento turístico: O Prodetur-NE. In: Rodrigues, A. B. (Org.). *Turismo e geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996, pp.145-162.

pólos turísticos, os quais foram concebidos para serem espécies de “corredores turísticos”, no Nordeste. Supunha-se ademais que eles pudessem estimular a inter-relação entre os estados, contribuindo para a formação de parcerias. Além disso, de acordo com o relatório do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do conceito de pólos turísticos, pretendia-se mobilizar e integrar os atores locais na atividade turística e nos resultados, em benefício da população local. Todavia, relativamente a este Programa – PRODETUR/NE -, teceremos comentários adicionais, mais adiante, neste trabalho.

Entretanto, antes de prosseguirmos, destacamos ainda, com referência à estratégia de pólos de crescimento, que a aludida estudiosa, Becker (1995), enfatiza que as diretrizes que orientam esta lógica mereciam uma avaliação mais detalhada, do ponto de vista territorial, por parte dos geógrafos. De fato, ela adverte para o risco de os referidos pólos reproduzirem no Nordeste os problemas que existem em outras áreas, onde ocorreram grandes concentrações, saturação de saneamento, etc, acrescentando: “...tivemos grandes experiências com pólos de crescimento no passado, pensando que eles iriam trazer efeitos multiplicadores, e na maioria das vezes não trouxeram”.

Outrossim, ao abordar a descentralização no âmbito do Turismo, a citada autora aduz que não tem dúvidas sobre os seus efeitos práticos e desejáveis, mas faz ressalvas, alertando para os perigos da diluição e dispersão do poder, as quais poderiam estimular uma competição predatória entre os lugares turísticos, em todo o Brasil.

A propósito do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), de 1992, Cavalcanti e Hora (2002) mencionam que ele tinha os seguintes objetivos (vide abaixo), mas destacam que o mesmo não foi implementado devido ao já sugerido *impeachment* do Presidente Collor.

Objetivos do PLANTUR

- Redução das disparidades sociais e econômicas regionais, via o crescimento da oferta de emprego e da geração de renda.
- Democratização e acesso ao turismo nacional.
- Aumento dos fluxos turísticos, da taxa de permanência e do gasto médio dos turistas estrangeiros no país, além da diversificação de fluxos domésticos.
- Ampliação e diversificação de equipamentos e serviços turísticos.

Cruz acrescenta, ao examinar o referido Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), que ele era o resultado do reconhecimento do progressivo valor econômico que vinha sendo atribuído à

atividade turística no mundo todo, e tal reconhecimento ocorria em razão de sua ascendente participação na composição do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. Paralelamente aponta que, dadas as circunstâncias vividas pelo país naquele momento, no qual se destacava a necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais - com intuito de promover a geração de divisas e emprego - o Turismo emergia como uma possibilidade e um instrumento muito apropriado, que poderia contribuir para o alcance desta meta.

Em 1992, no dizer de Carvalho e Brito (1994)²⁵¹, o Ministério da Indústria e Comércio e Turismo, através da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, optou por seguir o plano supracitado, privilegiando cinco aspectos. É o que tais autores denominam de “a estratégia dos cinco pontos”, a qual foi adotada para desenvolver o turismo brasileiro, naquele momento, cujos vetores eram:

1. Parcerias entre o governo e setor privado (Câmara Setorial de Turismo).
2. Municipalização do turismo (Parceria com a Organização Mundial do Turismo -OMT, BBTUR, Banco do Brasil, Sebrae, Amptur, Senac, Abomtur e Embratur).
3. Fortalecimento das CTI's – Comissões Integradas de Turismo (em parceria com os Estados, voltadas para a segmentação das ações de marketing).
4. Ações interministeriais e intersetoriais.
5. Conscientização da classe política para a importância do turismo como catalisador do desenvolvimento da economia nacional.

Na sequência, mencionaremos o escopo de cada uma das diretrizes acima indicadas, as quais nortearam a atividade turística brasileira entre o período de 1992-1996. Após esta etapa, abordaremos a Política Nacional de Turismo (PNT/1996-1999), tecendo comentários e procedendo a uma avaliação de seus pontos altos e de suas falhas. Para tanto, serviremo-nos de análises e pesquisas de estudiosos, além de exames de relatórios e discursos de entidades como: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Banco do Nordeste do Brasil – BNB (neste caso, selecionamos a avaliação final do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE-I, apresentada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em 2005), Ministério do Turismo e Presidência da República (1999).

²⁵¹ CARVALHO e BRITO (1994) P. 50.

Quanto ao primeiro aspecto destacado na “estratégia dos cinco pontos”, isto é, a Câmara Setorial de Turismo, de acordo com Carvalho e Brito (1994) esta funcionava anteriormente na Secretaria de Política Industrial, e foi reinstalada na Secretaria de Turismo e Serviços. A partir daí, formaram-se seis Grupos de Trabalho, que iriam discutir e apresentar propostas sobre questões relacionadas com o fraco desempenho do setor turístico. Os temas apreciados pelos respectivos Grupos de Trabalho foram: “Planejamento e Marketing”, “Geração e Promoção de Eventos”, “Infra-estrutura e Pólos Turísticos”, “Capacitação Profissional e Pesquisa”, “Linhas de Crédito e Investimento” e “Facilitação e Legislação”²⁵².

A Municipalização do Turismo (item 2) objetivava, segundo Carvalho e Brito (1994), a democratização do acesso ao turismo através da assimilação de diferentes segmentos populacionais, com o intuito de promover a elevação do bem-estar das classes menos favorecidas, com menor poder aquisitivo. Aspirava-se reduzir os desequilíbrios sociais e econômicos de natureza regional e elevar os fluxos turísticos. Para tanto, adotou-se como metas: a) a melhoria dos serviços; b) a melhoria da estrutura receptiva; c) a execução ou aprimoramento do Plano Diretor; d) constituição do Fundo Municipal de Turismo.

A experiência adquirida na área privada revelava que a simples constatação de que o município possuía atrativos turísticos não lhe permitia supor que reunia condições plenas para desenvolver atividades de natureza turística. Para isso, era necessário haver planejamento e gerenciamento, com a intenção de captar, criar, implantar equipamentos direcionados às atividades turísticas. Note-se também a importância de se investir no sentido de incrementar a infra-estrutura básica do município, bem como, na nossa opinião, atentar para o ordenamento do território.

Desta forma, foi criado em 1994 o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em parceria com o Banco do Brasil, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas -Sebrae e Organização Mundial do Turismo – OMT²⁵³.

O fundamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) era descentralizar as ações de planejamento, transmitindo aos gestores locais as técnicas básicas

²⁵² Tais grupos, após examinarem as temáticas acima propostas, fizeram um levantamento das prioridades e elaboraram um relatório completo, identificando e diagnosticando os principais obstáculos, além de sugerir medidas objetivas e práticas para a eliminação de barreiras institucionais, burocráticas, financeiras e diplomáticas.

²⁵³ Este programa, anunciado em nível nacional em março e lançado em agosto de 1994, tinha a coordenação de um Comitê Executivo composto por: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo através da Secretaria de Turismo e Serviços, EMBRATUR, Banco do Brasil – BBTUR, Associação dos Municípios com Potencial Turístico – AMPTUR, Comissões de Turismo Integrado – CTIs, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, Serviço Nacional de Comércio – Senac e Associação Brasileira dos Órgãos Oficiais de Turismo - ABOMTUR.

de planejamento, para que eles mesmos pudessem elaborar seus próprios planos. Almejava-se conscientizar a sociedade para a relevância do turismo como meio de crescimento, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação do seu patrimônio natural e cultural. Além disso, também se vislumbrava promover o fortalecimento das relações entre os órgãos públicos: Federal, Estadual e Municipal com a iniciativa privada dos municípios envolvidos. Desta forma, pretendia-se acelerar a expansão e a melhoria da infraestrutura básica e turística, com base nas parcerias, para incrementar os investimentos na região.

Ademais, via implantação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), esperava-se conseguir, igualmente, incentivar o intercâmbio com entidades nacionais e internacionais, como fórmula de promover a captação e a geração de eventos, concorrer para o aperfeiçoamento da formação e incremento da capacitação dos profissionais envolvidos.

Em suma: o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) tinha como sentido final, destacar a importância econômica e social do setor turístico e seus impactos positivos no desenvolvimento local, procurando conscientizar e vincular o cidadão local aos programas a serem implementados. Dito de outra forma, preconizava-se que o processo de planejamento, decisão e implantação das políticas públicas no turismo deveria estar mais próximo possível das comunidades que iriam se beneficiar dele.

Em decorrência disso, e através da descentralização das ações estatais, e do incentivo para a participação dos municípios na co-gestão das políticas públicas de turismo, aspirava-se trilhar um caminho que poderia garantir à comunidade envolvida, a perenidade das vantagens sociais, econômicas e ambientais advindas da atividade turística. Com efeito, induzia-se o desenvolvimento turístico no nível local, alinhando-o com os princípios do desenvolvimento sustentável, buscando harmonizar crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural.

Acertou-se que a gestão do Programa ficaria sob a responsabilidade dos municípios com potencial turístico, enquanto que os estados e órgãos federais iriam fornecer o suporte técnico para a sua implantação. Mais adiante, teceremos comentários mais específicos sobre resultados do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) , com o suporte de estudos desenvolvidos por alguns autores.

A propósito da Integração Regional (item 3), acrescentamos que a adoção desta estratégia pressupunha pensar o turismo como instrumento de desenvolvimento ordenado. Desta forma, como desdobramento, evidenciava-se a adequação de se impulsionar o turismo regional, e essa abordagem, por seu turno, baseava-se na divisão do Brasil em regiões. Por conta disso,

foram agrupadas cinco regiões brasileiras, segundo o exemplo bem sucedido da Comissão de Turismo Integrado – Nordeste (CTI-Nordeste)

Assim sendo, em linha com este modelo, a Comissão de Turismo Integrado (CTI) funcionaria como um órgão regional, de deliberação coletiva, tendo competência para definir planos regionais de turismo e promover a integração regional. Conseqüentemente, trabalharia com o patrimônio natural, histórico, e cultural da região, divulgando as belas praias da extensa orla marítima, sobretudo no Nordeste, a hospitalidade das populações locais, aproveitando para promover eventos nacionais e internacionais²⁵⁴.

O Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, por intermédio da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, definiu, com o suporte da Casa Civil da Presidência, os meios para priorizar as negociações entre os Governos Estaduais, Governo Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Agregue-se a esses esforços, segundo Saab (1999), a liberação de verbas relevantes por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dentro do *Programa Nordeste Competitivo (PNC)*, criado em maio de 1993, abrangendo os estados da região Nordeste e as áreas de Minas Gerais e Espírito Santo, alcançadas pela atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), para investimentos turísticos em projetos da indústria local, bem como, em parques temáticos, hotéis, marinas, etc²⁵⁵.

Além do mais, a EMBRATUR, com o apoio da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), organizou um seminário que se denominou, “Seminário Internacional de Turismo”, o qual reuniu estudiosos e especialistas internacionais para debater e discutir com os técnicos locais, as experiências de sucesso em outros países.

O quarto item da “Estratégia de Cinco Pontos” refere-se às Ações Interministeriais. Assim, a primeira prioridade recaiu sobre a questão de concessão de visto temporário para estrangeiro, e isso foi discutido com o Ministério das Relações Exteriores. Após debates, a Câmara Setorial de Turismo encaminhou proposta ao Itamaraty, sugerindo a sistematização e simplificação das normas de acesso do turista estrangeiro, pelo prazo de 90 dias, sem barreiras

²⁵⁴Imbuído por este espírito, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE), com o apoio da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, incentivou projetos estaduais favorecendo a região. Os projetos pioneiros incorporaram o desenvolvimento de zonas urbanas e periféricas, direcionando seus esforços para investimentos em: luz, saneamento, telefone, água, transportes e preservação ambiental, dentre outros.

²⁵⁵No tocante a este Programa, o aludido autor acrescenta que 48% dos recursos disponibilizados foram direcionados para o setor de Turismo, tendo sido contratados entre julho de 1993/dezembro de 1996²⁵⁵, o valor de US\$ 141,66 milhões.

ou burocracia, conforme modelo adotado em outros países. Todavia, a solução definitiva para essa questão só seria alcançada quando da alteração do Estatuto do Estrangeiro.

O quinto aspecto a ser abordado focalizava o Congresso Nacional. Com efeito, era preciso sensibilizar a classe política para a relevância do turismo como catalisador do desenvolvimento da economia pátria, buscando-se incentivar ações institucionais que permitissem a implantação de políticas governamentais e estruturais para o setor turístico.

Com o apoio decisivo da Associação Brasileira de Agências de Viagem (ABAV/Nacional), alcançou-se criar e instalar duas Subcomissões de Turismo no Congresso Nacional: uma na Câmara dos Deputados, e outra no Senado Federal²⁵⁶.

No dizer de Silveira (2002), diversamente das décadas anteriores, nos anos 90, as iniciativas governamentais dirigidas ao setor de turismo passaram a sinalizar uma maior atenção governamental para com a atividade turística no Brasil. Isso se expressava pela intensificação de estudos governamentais direcionados ao setor e pela elaboração de planos, programas e investimentos voltados para implementação de infra-estruturas. Assim, o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), segundo este autor, foi o primeiro plano estatal, especificamente voltado para o setor, e o turismo passou a ser progressivamente incorporado em diversos planos e programas governamentais formulados à época..

No ano de 1995, ocorreu o início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, sendo mantida a mesma equipe técnica de Turismo, na esfera pública federal, sob a direção de Caio Luiz de Carvalho, dando-se assim, continuidade aos processos em andamento. A partir daí, elaboraram-se novas propostas, consolidadas na Política Nacional de Turismo (PNT), referente ao período de 1996-1999, que apresentavam as estratégias, os programas e os projetos concebidos pelo governo federal (via o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo), pela EMBRATUR (com a colaboração de vários representantes de diversos organismos, como, o Fórum Nacional dos Secretários de Indústria, Comércio e do Turismo - FONSICT, as Comissões de Turismo Integrado - CTIs), pelos órgãos Estaduais, pelas Câmaras Setoriais de Turismo da Câmara dos Deputados. (Brasil 1996).

De acordo com as observações incluídas na parte final da Política Nacional de Turismo (1996-1999), que realizava uma breve avaliação das conquistas alcançadas em 1995, destacam-se avanços significativos, alguns dos quais comentaremos a seguir.

²⁵⁶ A comissão da Câmara dos Deputados foi instalada em 15 de setembro de 1993, pela deputada Márcia Cibilis Viana, presidente da Comissão de Economia, Industrial e Comércio, a qual a Subcomissão de Turismo - presidida pelo deputado Gonzaga Mota -, encontrava-se vinculada.

Assim sendo, neste período, começaram a ser desenvolvidos estudos do Fluxo Turístico Internacional pelo Departamento de Estudos Econômicos da EMBRATUR, destacando-se o levantamento do Perfil do Turista Internacional. Verificou-se o retorno à concessão de financiamentos pelo Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) - e isto não acontecia desde 1990 -, bem como, foi aprovado o Programa Nacional de Financiamentos ao Turismo, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estendendo as possibilidades de obter estímulos financeiros para todo o território nacional.

Quanto às ações de marketing, destaque-se a instalação dos Comitês “VISIT BRAZIL”, junto às representações diplomáticas brasileiras, em Londres e Nova Iorque, além de projeções para estabelecimento de um comitê adicional em Buenos Aires, sem contar a elaboração de planos de marketing e contratação de empresas de relações públicas locais, para promover a divulgação de nosso país.

Adicionalmente, houve o lançamento do programa “Brasil Turístico”, via internet, através do qual foram disponibilizadas fotos e informações sobre o turismo brasileiro, visando aos mercados nacional e internacional.

Na seqüência, em parceria com a Radiobrás, veicularam-se doze programas semanais de rádio em ondas curtas, sobre música popular e regiões turísticas brasileiras, em diversos idiomas. O segmento do turismo de pesca foi alvo de incentivos e, assim, vários artigos foram publicados em revistas nacionais e internacionais, dando destaque à região amazônica e ao pantanal mato-grossense. Também foi produzido programa sobre a atividade de pesca para TV norte-americana.

Acrescente-se a essas ações mercadológicas, a participação do Brasil em dezesseis feiras de turismo internacionais.

Outra conquista deste período diz respeito, segundo relato incluso na Política Nacional de Turismo (1996-1999), ao desafio de alterar alguns aspectos relativos à legislação. Neste caso, registre-se dois importantes progressos alcançados junto ao Congresso Nacional. O primeiro avanço refere-se à ampliação no prazo de validade dos vistos de entrada para estrangeiros no país. Realmente, tais prazos foram dilatados para até cinco anos. A segunda vitória obtida no contexto da legislação turística estava relacionada à aprovação da emenda constitucional, que retirava a restrição imposta a navios de bandeira estrangeira, permitindo a realização de cruzeiros marítimos e fluviais nas costas e águas interiores brasileiras. Desta forma, as empresas que operavam neste segmento puderam passar a atuar no Brasil.

No que se refere à inserção internacional do turismo brasileiro, salientamos a eleição do Brasil em 1995 (relativa ao biênio 1995/1997) para a: a) integrar à Organização Mundial do Turismo

(OMT), em seus Comitês Técnicos do Meio-Ambiente, do Orçamento e Finanças e de Qualidade de Serviços; b) ocupar a Presidência da Comissão das Américas da Organização Mundial do Turismo (OMT). Há que se considerar, igualmente, a indicação do Brasil para a coordenação da Cúpula das Américas, para o setor turístico, e a instituição de reuniões especializadas em turismo do MERCOSUL para definir medidas de incentivo para o turismo da região.

De acordo com o já mencionado relato, divulgado em anexo ao documento da Política Nacional de Turismo (1996-1999), no ano seguinte ao lançamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), o qual foi instituído em 1994, foram operacionalizadas 29 oficinas, em todas as unidades da federação, com a intenção de treinar técnicos estaduais e municipais, dos órgãos oficiais de turismo. Ademais, credenciaram-se 1.000 monitores do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), no ano de 1995, com o objetivo de auxiliar na implantação do programa nos municípios.

No âmbito do Programa Nacional de Ecoturismo, ele foi lançado em 1995 e iniciou sua atuação com a formação de um Grupo Técnico de Coordenação (GTC/Amazônia), responsável pela implantação de um projeto-piloto da Amazônia Legal, que compreendia os seguintes estados, Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso. Na seqüência, foram implantados pólos de ecoturismo, e realizaram-se oficinas, cujo público-alvo era composto de empreendedores, planejadores, hoteleiros, técnicos governamentais e outros profissionais da área de turismo, com o objetivo de incrementar a Formação de Recursos Humanos.

Do ponto de vista normativo, foi publicada, em 30 de junho de 1995, a Deliberação Normativa n.º 346 que estabelecia a obrigatoriedade, no ato de credenciamento de empresas, empreendimentos e equipamentos turísticos na EMBRATUR, da assinatura do Termo de Compromisso e Adesão às normas e padrões de proteção ao consumidor, em vigor, por parte dos responsáveis pelas respectivas empresas.

Posteriormente, em 1998, publicou-se a Deliberação Normativa n.º 392, que determinou a obrigatoriedade de formalização de contrato escrito dos prestadores de serviço entre si, e destes com seus fornecedores (transportadoras aéreas, marítimas, terrestres, etc), quando se tratar da venda de produtos e serviços turísticos ao consumidor, devendo o mesmo ser mantido na posse do prestador de serviço, pelo prazo mínimo de seis meses. Neste particular, convém mencionar esclarecimento contido no preâmbulo da referida Deliberação Normativa, que alerta para a prejudicialidade dos eventuais ajustes informais entre os prestadores de serviços turísticos diversos e fornecedores, ajustes esses, que por serem informais,

concorriam, em certas circunstâncias, para dificultar a apuração da responsabilidade do infrator, podendo-se vir a penalizar tanto o consumidor quanto o bom prestador de serviços.

Destaque-se aí, a nosso ver, fato curioso, que consiste na imposição, por parte do Estado, para que se estabelecesse, efetivamente, a solidariedade entre a cadeia produtiva do turismo. Isso nos permite inferir a provável inexistência de um senso de compromisso entre os diversos elos da cadeia de produção, que necessitavam, por conta disso, de uma norma estatal que os obrigasse a uma atuação conjunta e integrada. Evidencia-se desta forma, a ausência de percepção - no âmbito dos próprios segmentos constituintes do setor turístico - de que os mesmos eram parte de uma engrenagem, devendo, portanto, para consolidá-la, apoiar-se mutuamente.

Relativamente à “Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas - 1996/1999”, ela fora formulada pela EMBRATUR e estava alinhada com o Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso, intitulado “Mãos à Obra, Brasil”. Tal programa de governo anunciava as estratégias, objetivos e metas a serem perseguidos no Governo de FHC, expressando, por seu turno, total sintonia com o Plano Plurianual, o qual fora instituído pela Lei n.º 9276, de 9 de maio de 1996, e que igualmente, continha orientações explícitas sobre a atividade turística.

Aliás, quanto ao Plano Plurianual –1996/1999, chama-nos atenção, no que tange ao Turismo, a permanência da visão de garantir o maior aproveitamento do potencial da atividade turística no Brasil para a geração de divisas, criação de empregos e geração de renda. Acrescente-se a isso, a meta de tornar o produto turístico brasileiro cada vez mais competitivo em nível internacional, mediante a elevação do padrão de qualidade dos serviços e do correto gerenciamento dos recursos naturais e culturais. Para isso, pretendia que a alocação dos recursos na área fosse orientada preferencialmente para inversões em infra-estrutura turística e capacitação de recursos humanos, investindo-se também em desenvolvimento de programas regionais integrados de turismo e ecoturismo e na diversificação qualitativa dos serviços. Neste particular, destaque-se a preocupação com a sustentabilidade da atividade, com a qualificação da mão de obra e com o respeito às características e peculiaridades locais. Além disso, distingue-se a busca por maior articulação da atividade turística com outros setores bem como, com a iniciativa privada, em especial, e com a sociedade civil, em geral. Por fim, e não menos importante, acrescenta-se que se envidarão esforços em promoção de ações sistemáticas de *marketing* turístico no exterior.

Quanto à citada Política Nacional de Turismo (PNT) de 1996-1999, seu objetivo maior era “promover e incrementar o turismo como fonte de renda, geração de emprego e

desenvolvimento socioeconômico do País”²⁵⁷. (BRASIL, 1996). Além disso, ela se assentava em quatro macroestratégias: a) ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; b) a capacitação de recursos humanos para o setor; c) a descentralização da gestão do turismo; d) implantação de infra-estrutura básica e turística adequadas às potencialidades regionais.

Com referência à primeira macroestratégia elencada, almejava-se por meio dela, incentivar a articulação e o maior entrosamento entre o governo e a iniciativa privada. No dizer de Cruz, visava-se, sobretudo, a ordenar as ações do setor público, com o intuito de atingir maior eficiência na gestão da atividade turística.

Quanto à qualificação dos recursos humanos, como já mencionamos anteriormente, esta se constituía em fator limitante ao crescimento da atividade, e decorria, não só da deficiência da política educacional brasileira, como um todo, mas também, daquilo que Nogueira (1986) denomina de “consideráveis anomalias” do ensino das profissões ligadas ao turismo no Brasil. No que concerne à descentralização da gestão turística, de acordo com Cruz (1999), ela se processaria via o “fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado”²⁵⁸.

A menção à infra-estrutura básica e turística estava relacionada a um dos nove objetivos estratégicos propostos pela Política Nacional de Turismo (PNT / 1996-1999), a saber, o fomento à atividade, o qual se apoiava no estímulo ao desenvolvimento das supracitadas infra-estruturas, tanto quanto, na capacitação profissional. Conforme Cruz observa, esta última macro-estratégia evidenciava a intenção expressa do governo vigente à época, ou seja, do Governo FHC, de que a atividade turística pudesse ser instrumento de redução dos desníveis inter-regionais. Realmente, tal desejo já havia sido revelado, no passado, em várias orientações legais relativas ao Turismo, e, mais recentemente, no Decreto n.º 448/92, que serviu de fundamento jurídico para a criação Política Nacional de Turismo (PNT / 1996-1999)²⁵⁹.

Com base no propósito de amenizar o desequilíbrio entre as regiões, criou-se o PRODETUR-NE, em 1991, sendo o mesmo incorporado depois pela Política Nacional de Turismo - PNT (1996-1999), e incluído entre os Programas de infra-estruturas básica e turística, em conjunto

²⁵⁷ BRASIL. Política Nacional de Turismo: Principais diretrizes. Estratégias e programas 1996 – 1999. Brasília, DF, 1996.

²⁵⁸ Cruz (1999) p.73.

²⁵⁹ No que tange aos principais objetivos estratégicos propostos pela Política Nacional de Turismo – PNT (1996-1999), são eles: 1) Fomento; 2) Defesa do Consumidor; 3) Desenvolvimento do Pensamento estratégico em Relação ao Turismo; 4) Busca de Qualidade de Serviços; 5) Descentralização; 6) Conscientização da Sociedade Brasileira para a Importância do Turismo; 7) Articulação Intra e Extra Governamental; 8) Democratização do Turismo Interno; 9) Promoção Externa; 10) Inserção Internacional do Turismo Brasileiro. (BRASIL, 1996)

com o PRODETUR-Amazônia Legal, PRODETUR-Centro-Oeste e PRODETUR-Sul. Há que se registrar também que a Hidrovia Tietê-Paraná e a região do Vale do Rio Ribeira de Iguape, esta última localizada no estado de São Paulo, estavam contidas no documento que anunciava a referida política, e que todos esses programas inspiravam-se nos princípios do desenvolvimento sustentável da atividade turística.²⁶⁰

Quanto ao PRODETUR-Amazônia Legal, segundo entrevista de Cruz concedida à autora, este não chegou a sair do papel, e transformou-se, posteriormente, em Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, ou seja, PROECOTUR. O PROECOTUR foi criado em 2001 e abrangia os seguintes estados: estados da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Seu objetivo é identificar e propor modelos alternativos para o desenvolvimento da Amazônia Legal, por meio do turismo sustentável, principalmente do ecoturismo, com vistas a preservar os recursos naturais e a gerar benefícios econômicos e sociais²⁶¹.

A primeira fase do programa – PROECOTUR –, foi realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, e conforme mencionado por Fleischfresser (2002), pretendia implantar pólos ecoturísticos, de modo a atrair investimentos da iniciativa privada, tendo como intenção adicional, estreitar a articulação com as comunidades e empresários locais. Na verdade, o referido Programa pressupõe a participação dos diversos atores locais, incentivada pelo poder público, e espera contribuir para a formação de redes e para o aumento do compartilhamento das decisões políticas, incluindo, sobretudo, os segmentos sociais menos favorecidos. Com relação a este programa e, de acordo com Sansolo (2003), o Estado de Amazonas é tido como referência para o desenvolvimento do PROECOTUR, sendo que até o momento da publicação de seu artigo, cinco municípios já tinham sido agraciados com investimentos em infraestrutura, focando o turismo²⁶².

Já no que tange ao PRODETUR-Centro-Oeste, de acordo com Cruz, ele veio a se chamar Prodetur – JK, e abrange os estados da Região Sudeste, Goiás e Distrito Federal²⁶³. Em 2004,

²⁶⁰ SAAB, William George Lopes; **Considerações sobre o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil**. 1999.s.ed. Para maiores detalhes, consultar também a Política Nacional de Turismo – 1996/1999.

²⁶¹ Para maiores detalhes consultar o site do Ministério do Turismo http://64.233.161.104/search?q=cache:3QDiWUYR82QJ:institucional.turismo.gov.br/mintur/parser/imprensa/noticias/item.cfm%3Fid%3D5F216230-0D11-EDE2BCF7F8E7DFFF36C+PROECOTUR+FOI+CRIADO&hl=pt-BR&gl=br&ct=clnk&cd=1&lr=lang_pt

Acesso em 27 de setembro de 2006. Para maiores detalhes, consultar também a Política Nacional de Turismo – 1996/1999.

²⁶² SANSOLO, Davis Gruber (Docente): Turismo e sustentabilidade na Amazônia: um novo conteúdo territorial e a experiência no Município de Silves, Amazonas. Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural; 2003; 1; 1; 39; 50; Português; 1695-7121; Hipertexto; www.pasosonline.org

²⁶³ Segundo entrevista concedida pela Profa. Rita de Cássia Cruz, concedida à autora em 1 de setembro de 2006.

foi providenciada a inscrição do PRODETUR-JK no Plano Plurianual e no Orçamento de 2004, com vistas à implementação da etapa de sua preparação, com recursos que estavam sendo pleiteados junto a doadores externos. Nessa primeira etapa, iniciada em 2005, os estudos são conduzidos pelo Ministério do Turismo, em parceria com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e se concentrarão na estruturação do Programa e no fortalecimento técnico-institucional dos Estados.

Segundo o Ministério do Turismo, a elaboração deste programa deverá ser concluída em dois anos, uma vez que a confecção de um programa dessa natureza e abrangência requer muita negociação. Agregue-se a isso, a existência de dificuldades relacionadas à capacidade de endividamento dos Estados, em razão dos respectivos entes subnacionais serem os tomadores do financiamento, ainda que a União faça a coordenação e dê a contrapartida²⁶⁴.

Com referência ao Prodetur – Sul, ele foi projetado para abranger as áreas prioritárias de quatro unidades da federação: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Ademais, baseados no Relatório de Atividades do Ministério do Turismo (Dez de 2005) e no documento “Turismo no Brasil (2007-2010)” - este último emitido pelo Conselho Nacional de Turismo, em junho de 2006 -, constatamos que os recursos para a realização deste programa foram aprovados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), remontam a 150 milhões de reais e deverão ser utilizados ao longo de 5 anos.

Além do mais, esses documentos revelam que o PRODETUR – Sul executa, desde há algum tempo, ações com recursos da contrapartida federal, através do Ministério do Turismo. Realmente, a partir de 2003, foram comprometidos cerca de R\$ 15,7 milhões de reais, sendo que estão previstos para o exercício de 2006, verbas a título de complemento, vindas da esfera federal, no valor de R\$ 18 milhões de reais.

Logo, é visível o alargamento do alcance do PRODETUR, que no transcurso do tempo passou a ter uma abrangência nacional. Todavia, é necessário destacar a importância de o mesmo continuar seus investimentos direcionados ao Nordeste que, apesar do elevado potencial turístico, é uma das regiões mais carentes em termos de infra-estrutura. (Saab, 1999). Vale ressaltar também, conforme o discurso oficial, contido no relatório apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que as versões deste programa, voltadas para

²⁶⁴ Para maiores detalhes consultar o site do Ministério do Turismo http://64.233.161.104/search?q=cache:3QDiWUYR82QJ:institucional.turismo.gov.br/mintur/parser/imprensa/noticias/item.cfm%3Fid%3D5F216230-0D11-EDE2BCF7F8E7DFFF36C+PROECOTUR+FOI+CRIADO&hl=pt-BR&gl=br&ct=clnk&cd=1&lr=lang_pt. Acesso em 24 de setembro de 2006.

outras regiões, avançam em ritmo lento, devido à complexidade das negociações e à demora das liberações dos investimentos.

A propósito da Política Nacional de Turismo (PNT /1996-1999), e analisando-se algumas das ponderações de Cruz, destacamos que a aludida estudiosa reconhece que esta macro-orientação foi a primeira política nacional de turismo, de fato, constituindo-se igualmente, na sua opinião, no mais completo documento oficial da história das políticas federais de turismo concebidas até aquele momento. Todavia, embora considerasse a mencionada diretriz um modelo de planejamento elogiável, ressalva que isso não significa dizer necessariamente, que as ações governamentais sugeridas por ela seriam mais eficientes do que as políticas pretéritas, dado que a política de turismo é uma política setorial e, conseqüentemente, para ser bem sucedida, deve se articular com outras políticas setoriais²⁶⁵.

Neste sentido, vale resgatar os comentários de Solha, que ao examinar a Política Nacional de Turismo (PNT / 1996–1999), destacava que o seu ponto forte residia no fato de ela buscar promover a descentralização das ações e a valorização dos recursos naturais de cada região.

Por conta disso, estamos convencidos, com Cruz (1999), que a primeira política nacional de turismo tenha sido realmente aquela materializada no documento “Políticas Nacional de Turismo: Diretriz e Programas (1996-1999)” - cujas bases foram estabelecidas pelo Decreto n.º448/92 -, mesmo que se percebam as suas eventuais lacunas e falhas, no âmbito da condução e implementação.

De acordo com entrevista que nos foi concebida por Caio Luiz de Carvalho, ex-presidente da EMBRATUR, pretendia-se adicionalmente, via algumas das diretrizes contidas nesse documento, difundir uma visão inovadora que consistia em enaltecer os recursos privilegiados do país, de modo a que os mesmos viessem a ser trabalhados na forma de “produtos turísticos”, destacando-se seus respectivos diferenciais²⁶⁶.

²⁶⁵ Conforme entrevista a nós concedida por Cruz, em 1 de setembro de 2006.

Adicionalmente, gostaríamos de expressar nosso entendimento - convergente com o de Cruz (1999) -, e relativo a esta macro-diretriz, isto é., a Política Nacional de Turismo (PNT /1996-1999), a qual se reveste, em certo sentido, de caráter inaugural. Na seqüência, e apenas a título de ilustração, chamamos atenção para o Decreto-Lei n.º 55/66, em conjunto com a Decreto n.º60.224/67, os quais já haviam tentado, à época, definir e regulamentar uma política nacional de turismo. No entanto, naquela fase, não se alcançou construir, na prática, uma visão sistêmica da atividade. De fato, ainda que o discurso oficial, manifesto no Decreto n.º 60.224/67 anunciasse que uma política nacional de turismo compreende “ o conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo ..”(grifo nosso), as ações governamentais em tal momento, focalizaram prioritariamente a hotelaria, revelando portanto, uma percepção estreita do Turismo, não contemplando os outros elos da cadeia produtiva, e tampouco refletindo sobre os desdobramentos sócio, ambientais, culturais e políticos advindos do exercício da atividade turística.

²⁶⁶ Essa concepção foi diversas vezes reforçada, em palestras proferidas pelo referido gestor, durante encontros e debates promovidos pelo Centro de Estudos do Lazer e do Turismo da Fundação de Getúlio Vargas – CELT/FGV, bem como pela Universidade Anhembi Morumbi, durante o período de 2000-2004.

No tocante à mensagem dirigida ao Congresso Nacional, em 1999, pela Presidência da República, ela se ocupou, no âmbito do Turismo, em destacar as principais realizações do período 1996-1999. Assim, anunciou-se que para fomentar a atividade, firmaram-se convênios com prefeituras e governos estaduais para obras de infra-estrutura turística que totalizavam R\$ 8 milhões de reais, bem como, que a EMBRATUR criara um programa de financiamento de agências de turismo, com recursos do FUNGETUR, atendendo a um antigo pleito do setor, com a finalidade de estimular novos investimentos. No campo das relações interministeriais e intersetoriais, salientou-se o empenho em remover entraves burocráticos ao ingresso de turistas, materializados nos acordos bilaterais firmados com a França e com os Estados Unidos para a flexibilização da concessão de vistos a turistas, ao mesmo tempo em que se empreendeu um pacto multilateral para abertura de novas rotas aéreas na região do MERCOSUL, auxiliando-se indiretamente, a consolidação do PRODETUR/Sul. Alcançou-se ainda, após a liberação da navegação de cabotagem, estimular o surgimento de um novo produto turístico, o Turismo Náutico, e essa decisão resultou na disseminação de uma variedade de opções de Cruzeiros turísticos, operando nas costas brasileiras. Investiu-se também, na duplicação e melhoria da malha rodoviária, principalmente na Região Sul e nas ligações dela com os países do MERCOSUL, as quais geraram reflexos positivos para o turismo pátrio.

Na área de controle de qualidade do produto turístico nacional, foi implantado o Projeto de Cadastramento dos Prestadores de Serviços Turísticos, sendo realizadas, em paralelo, palestras para a conscientização do setor hoteleiro em relação ao Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem.

No que concerne aos outros programas formulados pela Política Nacional de Turismo – PNT/ 1996/1999, citamos a seguir, alguns dos mais notórios: Imagem do Brasil, Projeto “Visit Brazil”, “Brazil Expert”, Participação em Feiras Internacionais, Captação de Eventos Internacionais, Internet / Sistema de informações Turísticas, Inserção Competitiva do Brasil em Fóruns Internacionais, Ampliação e Aperfeiçoamento do Programa de Estatísticas Básicas do Turismo, Defesa do Consumidor, Qualificação Profissional para o Turismo, Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo, Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo, Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo, Programa Nacional de Ecoturismo, Pesca Esportiva, Calendário Nacional dos Dias Azuis – baixa estação, Albergues da Juventude, Clube da Maioridade, Bolsa de Negócios, Programa Nacional de Financiamento do Turismo, Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, Fortalecimento dos Órgãos Delegados da EMBRATUR e Desenvolvimento da Malha Aérea.

Para finalizar, lembramos que Caio Luiz de Carvalho é atualmente, isto é, em 2007, Diretor presidente da Anhembi Turismo e Eventos de São Paulo (órgão oficial de turismo da cidade de São Paulo). Além de exercer vários cargos de destaque na gestão pública do Turismo, no decorrer dos anos de 1990, em nível federal, foi também Ministro de Estado, junto ao governo de Fernando Henrique Cardoso. A mencionada entrevista foi concedida à autora que vos fala em 13 de abril de 2005,

Esperava-se que esse conjunto de ações pudesse alavancar o setor turístico, no âmbito da economia nacional, dado que a atividade turística apresenta enorme capacidade de absorção de mão-de-obra, sendo, portanto, importante geradora de emprego.

Além do mais, a referida mensagem de FHC ao Congresso Nacional, destacava que se logrou incentivar o turismo dentro do Brasil, por intermédio de estímulos à democratização do acesso ao turismo interno, via a assinatura de convênios, por exemplo, com a Associação Brasileira de Clubes de Melhor Idade, e com 50 sindicatos de São Paulo proprietários de colônias de férias. Agregue-se a isso, a inauguração de um processo de flexibilização das normas do transporte aéreo de passageiros que levou a um incremento na competição entre as empresas, dando origem a tarifas promocionais e reduzindo os preços das passagens. Simultaneamente, estimulou-se, segundo o Diretor Presidente da EMBRATUR, Caio Carvalho, o turismo interno na baixa estação (vide programa “Dias Azuis”), que envolvia redução de tarifas aéreas, hoteleiras, locação de automóveis, etc. Por último, promoveu-se a flexibilização das regras de Vão *Charter* internacional para o Brasil.

Na esfera da capacitação de recursos humanos, e de acordo com o referido executivo da EMBRATUR, o governo reconheceu a existência de consideráveis lacunas e buscou valorizar programas de treinamento com entidades, tais como, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), universidades e centros de pesquisas. Por conta disso, e usando os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), treinou 130 mil profissionais no setor turístico e empreendeu, o Programa de Iniciação Escolar no Turismo em municípios turísticos. Neste particular, apesar dos ditos programas de capacitação, e conforme relato de Beni, ainda há muitas carências a serem sanadas, o que justifica plenamente a continuidade dos investimentos nessa direção.

Em relação aos esforços no terreno do marketing turístico, no governo de FHC, decidiu-se investir de forma sistemática e planejada no marketing institucional, com vistas a melhorar a imagem do Brasil no exterior. Desta forma, concebeu-se o Produto Brasil, segmentando-o da seguinte maneira: Rio de Janeiro, Foz do Iguaçu, Amazônia, Ecoturismo, Sol e Praia (Nordeste), Turismo de Pesca, Turismo de Negócios e Turismo Cultural (cidades históricas). No cenário internacional, realizou-se a maior campanha de promoção publicitária do turismo brasileiro no exterior, com ações que incluíram veiculação de matérias turísticas sobre o Brasil na cadeia internacional de televisão CNN, destacando-se o lançamento de outra campanha institucional, intitulada “Cuidado, o Brasil está de olho”, muito bem sucedida, com a finalidade de combater o turismo sexual infanto-juvenil. Algumas outras campanhas de

marketing focalizando o turismo interno merecem comentário, dentre elas, citamos: “Onde tem lixo, não tem turista”, “Viva o seu país”, “É o seu Brasil, Brasileiro”, etc, as quais, segundo o governo, geraram resultados bastante positivos, incrementando os fluxos turísticos internos.

Quanto ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE, o qual já mencionamos *en passant* anteriormente, faremos a seguir uma breve digressão sobre ele, visto que o mesmo foi um dos primeiros programas a tratar do turismo brasileiro de maneira integrada, destacando-se o seu foco no desenvolvimento regional. Paralelamente, dada a sua importância, pretendemos resgatar algumas das motivações que levaram a sua criação²⁶⁷.

A esse respeito, vale destacar que o Relatório Final do PRODETUR/NE – I, apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em dezembro de 2005, ao fazer uma breve retrospectiva do Turismo no Nordeste, considerou que o mesmo ainda era incipiente na região, ao final da década de 1980²⁶⁸, quando em contrapartida, conforme sabemos, nos países desenvolvidos, a atividade turística já alcançava nesta época, um estágio de amadurecimento considerável. De fato, em tal momento, a grande maioria dos nove estados nordestinos carecia de infra-estrutura básica e turística adequadas, excetuando-se Pernambuco, Ceará e especialmente a Bahia, nos quais as ações no campo do turismo já se apresentavam um pouco mais estruturadas.

De acordo com Fontes (1997)²⁶⁹, o PRODETUR-NE começou a ser idealizado no final da década de oitenta, a partir de iniciativas dos Governadores do Nordeste, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), da EMBRATUR, e da Comissão de Turismo Integrada (CTI/NE). Sua finalidade era dinamizar o turismo na Região Nordeste, via principalmente, a expansão da atividade turística de forma planejada e sistêmica, por intermédio do estímulo a uma maior interação da cadeia produtiva,

²⁶⁷ Na verdade, e só para lembrar, sabe-se que o Nordeste foi nos nossos primórdios, uma das primeiras regiões economicamente estabelecidas no País, perdendo progressivamente sua posição de destaque, no decorrer do processo de industrialização do Brasil. Deste modo, a partir de tal período em diante, o Nordeste brasileiro veio a se tornar uma das regiões mais pobres do país, apresentando os mais baixos índices sociais em relação à média nacional, enfrentando problemas macro-estruturais, sem contar os freqüentes desdobramentos negativos, advindos das secas cíclicas. Posteriormente, e uma vez percebido o potencial turístico da região, em especial na faixa litorânea, pensou-se que uma das formas de alavancar o desenvolvimento da mesma era através do estímulo à atividade turística, a qual poderia vir a criar oportunidades de empregos, aumentar renda *per capita* local, bem como, concorrer para incrementar a arrecadação tributária.

²⁶⁸ Tal relatório foi elaborado para efeito de prestação de contas ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e à sociedade em geral, quanto aos investimentos públicos realizados na primeira fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE – I).

²⁶⁹ FONTES, E. O. "Turismo: um dos viés do desenvolvimento sustentável na Bahia. Exemplo Litoral Norte da Bahia. V - Encontro Baiano de Geografia - UESC - Out, 1997. 1997. Comunicação em Congresso.

além de se pretender incrementar a qualidade de vida da população local, e de promover a preservação ambiental.²⁷⁰

Posteriormente, em 12 de dezembro de 1994, inicia-se a sua primeira fase, quando foi firmado um contrato, pelo prazo de 25 anos, relativo ao PRODETUR-NE, entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste (BNB). Na sequência, no Governo FHC, o PRODETUR-NE foi inserido no plano governamental “Brasil em Ação”²⁷¹, e incorporado na Política Nacional de Turismo (PNT/1996-1999) e nos Planos de desenvolvimento do Governo Federal e dos Governos estaduais.

Os principais atores do Programa passaram a ser: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que provia os recursos, o Banco do Nordeste (BNB), mutuário e Órgão Executor, o Estado, que era considerado o sub-mutuário (visto que era ele quem tomava o financiamento), o Governo Federal, o qual garantia a contrapartida (através do extinto Ministério dos Esportes e Turismo), o Município, que era o beneficiário direto e coordenador, e o Conselho de Turismo, que era o órgão que discutia, recomendava, acompanhava e divulgava os projetos.

Assim, em linha com o próprio discurso do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o PRODETUR-NE foi pensado como uma espécie de programa global de investimentos múltiplos, que repassaria recursos para os Estados participantes, por intermédio de contratos de sub-empréstimos. Noutro dizer, o referido programa pode ser entendido como um projeto de crédito para o setor público (Estados e Municípios), idealizado para criar condições satisfatórias à expansão e à melhoria da atividade turística na Região Nordeste, associando-se

²⁷⁰ Em relação à oficialização da criação do PRODETUR-NE, segundo Gomes e Silva (2002) e SAAB (1999), ela se deu em 29 de novembro de 1991, pela portaria número 001, após negociações envolvendo a da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Ministério dos Esportes e Turismo (com apoio da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR), o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, e os Estados do Nordeste, sendo que o início efetivo de suas operações ocorreu, de acordo com SAAB (1999), apenas em 1996.. Vale dizer que este programa estava direcionado para o desenvolvimento do turismo na área da referida Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), ou seja, nos nove estados nordestinos e na região norte do Estado de Minas Gerais.

Para maiores esclarecimentos, consultar: SAAB, William George Lopes; **Considerações sobre o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil**. 1999.s.ed. Adicionalmente, ler: GOMES, Rita de Cássia da Conceição, SILVA, Valdenildo Pedro. *Estado, Turismo e Mercado de Trabalho*. Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales -Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 .Vol. VI, núm . 119 (129), 1 de agosto de 2002. (Número extraordinario dedicado al IV Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio). Além disso, foram coletadas informações no site do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES:

<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get4is06.pdf>. Acesso em 18/8/2006.

Quanto à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, a mesma foi extinta em 2001, por uma medida provisória, do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, depois que uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) do congresso nacional, concluiu que houve irregularidade em alguns projetos financiados pela autarquia através do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR).

²⁷¹ Informações coletadas no site do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES:

<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get4is06.pdf>. Acesso em 18/8/2006.

a isso, o objetivo de aperfeiçoamento da qualidade de vida das populações residentes nas áreas beneficiadas e de proteção ao meio ambiente natural. Estava subdividido em cinco grandes subprogramas: Político-institucional, Gestão, Infraestrutura (equipamentos e serviços), Promoção e divulgação, e Pólos e corredores turísticos

Segundo dados obtidos no site oficial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o programa, até o primeiro semestre de 1996, enfrentou dificuldades de ordem financeira e de apresentação de projetos técnicos por parte dos estados. Entretanto, de agosto de 1996, ganhou mais dinamismo, em razão de ter passado a integrar o elenco de projetos prioritários do Governo Federal. Outro aspecto fundamental para o seu sucesso foi a participação financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que alocou recursos para a contrapartida dos estados e municípios nos financiamentos.

No que tange ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB), ele, em conjunto com os governos estaduais, identificou na Região Nordeste, algumas áreas com vocações assemelhadas, do ponto de vista do turismo, e iniciou um processo de formação de Pólos Turísticos. Vale dizer que o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) trabalha o setor turístico com enfoque de planejamento estratégico - em conformidade com a ótica empresarial -, ao mesmo tempo em que se baseia nos princípios do Desenvolvimento Sustentável, investindo em capacitação profissional e empresarial e financiando infra-estrutura pública. No final, após a implantação dos projetos vinculados ao PRODETUR-NE, aspirava-se contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste do Brasil, fomentando igualmente, a atividade econômica nos pólos turísticos do Nordeste – cuja região é considerada um dos eixos principais sobre o qual está fundamentado o PRODETUR/NE -, trabalhando-se em parceria com Estados, Municípios e organismos internacionais para a melhoria da infra-estrutura básica.

Resumindo: a partir da instituição do PRODETUR/NE, criou-se um modelo de co-gestão do Governo Federal com os entes subnacionais e entidades privadas do turismo para alcançar resultados eficientes decorrentes da aplicação de verbas destinadas ao turismo. Assim, no âmbito do capital privado, almejava-se atrair interesses, e conseqüentemente investimentos, de investidores nacionais e internacionais, e com isso dinamizar a economia local, através da criação de empregos e estímulos aos negócios. No âmbito público, pensava-se poder propiciar um padrão de vida mais elevado, especialmente, à população de baixa renda das áreas selecionadas, em razão do incremento da infra-estrutura (sistema de abastecimento de água, esgotos, sistemas viário e aeroviário, telecomunicações, restauração do patrimônio histórico,

construção de equipamentos turísticos, dentre outros). Adicionalmente, buscava a qualificação de mão de obra e a preservação do meio ambiente natural.

Vale dizer que o PRODETUR/NE foi dividido em duas etapas. A primeira (PRODETUR/NE – I), já concluída, buscou prover significativas melhorias na infra-estrutura turística da Região Nordeste. A segunda (PRODETUR/NE - II), cujo contrato de empréstimo entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi assinado em setembro de 2002, tem como objetivo consolidar, complementar todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos Pólos onde houve investimentos do PRODETUR/NE – I, em benefício da população local, antes de sua expansão a novas áreas.

Realmente, como desdobramentos do PRODETUR/NE -I citam-se, com base no relatório final apresentado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além da melhoria dos serviços públicos de abastecimento de água e tratamento de esgotos, o aprimoramento do gerenciamento de resíduos sólidos, o aperfeiçoamento da manutenção da qualidade ambiental em algumas áreas turísticas (através da recuperação e proteção do meio ambiente), a execução de obras viárias urbanas e rodovias, a recuperação do patrimônio histórico, os melhoramentos dos aeroportos e o estímulo e apoio à elaboração de estudos e projetos passíveis de implantação no âmbito do PRODETUR/NE – I. Com efeito, conforme exposto no relatório supracitado há, no entanto, lacunas a serem sanadas e desafios a serem transpostos, apesar de constataremos desdobramentos bastante satisfatórios.

No caso do saneamento básico, o relatório apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2005, argumenta que a maior parte dos sistemas planejados já estava em pleno funcionamento, quando do término do 1º estágio do Programa, faltando apenas uma pequena parcela, em fase final de implantação. Todavia, em relação aos resíduos sólidos, parece-nos, que poucas foram as realizações. De fato, e com base no exame do referido relatório, inferimos que muitos dos projetos previstos não foram realizados devido a restrições do Programa, o qual não financia a aquisição de equipamentos para o processo de coleta de lixo e operação de aterro sanitário.

Já a rubrica referente à Recuperação e Proteção Ambiental revela alguns progressos relevantes, sobretudo no Ceará, onde foram implantados vários projetos nas áreas de proteção e recuperação de lagoas, lagamares e orlas de rio, além da urbanização de áreas de lazer, criando-se o Parque Botânico do Ceará, como compensação à implantação da Rodovia CE-085 – Estruturante. Outros exemplos de sucesso são: o Parque das Dunas, em Natal (RN), no qual se realizaram ações de manejo e operação, bem como, obras físicas, tais quais, uma

escola de educação ambiental, pista de Cooper, herbário, etc. No referido estado, também se verificou a recuperação das dunas do Paracarú, e das praias e da embocadura do Mundaú.

Na Bahia, foi criado o Parque Estadual do Conduru e de diversas unidades de conservação do tipo APA (Áreas de Proteção Ambiental). Todavia, parte destas unidades de Conservação ainda não está implantada. Neste particular, conforme sinaliza a avaliação apresentada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), deve-se envidar mais esforços na nova edição do Programa, isto é, no PRODETUR/NE-II, para o monitoramento destas questões e para continuidade de projetos de proteção e recuperação ambiental, caso se queira estimular o desenvolvimento da atividade turística no Nordeste, com base nos princípios do Desenvolvimento Sustentável.

Na área de transportes, as realizações são bastante visíveis, merecendo destaques os projetos relativos à construção de várias rodovias - Rodovia Ilhéus-Itacaré, Rodovia Porto Seguro-Trancoso, Rodovia PB-008, Rodovia SE-100, Sistema viário de Ponta Negra, etc - as quais concorreram para melhorar a interligação entre destinos ou para os destinos turísticos. Claro está que determinadas dificuldades não foram superadas na sua totalidade, e que certos problemas persistem, como a ocupação desordenada do solo em diversos sítios turísticos, principalmente em circunstâncias em que rodovias concorreram para melhorar o acesso às referidas localidades. Neste caso, algumas dessas cidades não estavam ainda preparadas para lidar com os efeitos adversos do súbito crescimento do turismo pois, dentre outras razões, não possuíam Planos Diretores, ou tinham dificuldades para fazer cumprir as leis de ordenamento. A infraestrutura aeroviária recebeu incentivo significativo, visando facilitar o acesso para o Nordeste, via melhoramentos realizados em oito aeroportos da região. Os resultados alcançados, baseados a avaliação das autoridades incluídas no citado relatório, são bastante satisfatórios, e contribuíram para incrementar as condições dos aludidos aeroportos e para incentivar o fluxo turístico para a região.

De acordo com Gomes e Silva (2002), o subprograma voltado para o aprimoramento das instituições regionais, vinculadas direta ou indiretamente à atividade turística, tinha o intuito de incentivar o “desenvolvimento institucional da região”, com o propósito principal de alterar o *modus operandi* político-institucional relativo à atividade turística na região. Buscava-se, em adição, diminuir o excesso de burocracia. Além disso, pretendia-se corrigir a política de tarifas e preços, para com isso, atrair o capital estrangeiro para o país, incrementando o funcionamento das unidades produtivas.

Em outras palavras, visava-se à ampliação da capacidade das entidades beneficiárias de executar suas funções, fornecendo-lhes assistência técnica, com ênfase nas áreas de:

reestruturação organizacional, desenvolvimento e implementação de sistema de apoio administrativo, financeiro e instrumentos operacionais, fortalecimento da capacidade fiscal e regulatória (em especial, das administrações municipais) e treinamentos de pessoal. O foco destas ações dirigiu-se para órgãos de Turismo Estaduais, órgãos Ambientais Estaduais, Companhias de Saneamento Estaduais, Departamentos Estaduais de Estradas e Governos Municipais. Cabe ressaltar, no entanto, que na esfera municipal, os resultados advindos da implementação desse sub-programa ficaram aquém do esperado, e em certas ocasiões gerou-se, até mesmo, desdobramentos contraproducentes. De fato, no âmbito local, faltam instrumentos de planejamento para disciplinar a ocupação do território, e freqüentemente, preparo para a gestão e manutenção dos produtos concebidos, o que acarreta uma série de gargalos, dentre eles, problemas de ocupação inadequada de áreas costeiras, especulação imobiliária e conseqüentemente, proliferação de conflitos com loteamentos, ora em locais inadequados, ora com lotes numerosos e de tamanho muito reduzido. Assim, as municipalidades, que são as verdadeiras detentoras dos ativos turísticos, por estarem, muitas vezes, desaparelhadas, são as que mais sofrem os impactos adversos do crescimento da atividade.

Além disso, constatou-se que muitos municípios-alvo ainda não tinham Planos Diretores, o que dificulta o avanço do Programa. Ademais, há que se destacar que persistem os problemas de articulação institucional entre Estados e Municípios.

De um modo geral, o Relatório apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concluiu que os investimentos direcionados ao PRODETUR/NE -I alcançaram alguns retornos favoráveis e contribuíram para a estruturação dos órgãos envolvidos. Não obstante, ressaltava, a permanência de obstáculos que careciam de empenho para sua superação. Agregava também que grande parte dos recursos foi utilizada para a aquisição de equipamentos e veículos necessários para o adequado funcionamento das instituições beneficiadas. Outrossim, mencionava a realização de investimentos representativos na capacitação dos recursos humanos dos diversos órgãos públicos beneficiados e na parte de preparação das estratégias de desenvolvimento turístico. Neste particular, foram elaboradas publicações em diferentes estados, voltadas para a divulgação de produtos turísticos, tanto para turistas, como para investidores do setor privado.

Segundo Benevides (2003), e no que tange à qualificação dos recursos humanos da região, esse tema tem sido debatido em vários seminários realizados para avaliar o PRODETUR-NE/ I, e as conclusões geralmente apontam para a não superação dessa limitação. Assim, o desafio de capacitação da mão-de-obra - que ainda é deficiente e de qualidade insatisfatória -, continua

sendo considerado um dos problemas-chave para a consolidação do setor turístico no Nordeste, e tal constatação determinou a manutenção no PRODETUR-NE II, de propostas voltadas para esta área.

No final, a avaliação feita pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em termos de estimar os efeitos globais do PRODETUR/NE – I, concluiu, com base em dados quantitativos, o aumento: a) do fluxo turístico (nacional e internacional) para o conjunto das capitais do Nordeste; b) das receitas turísticas; c) do número de empregos gerados nas atividades turísticas; d) do Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita); e) do número de estabelecimentos turísticos (alojamento e alimentação). Além disso, houve uma melhoria e diversificação dos produtos turísticos da região - em razão da recuperação e preservação do patrimônio histórico (monumentos, edificações, etc) e natural (parques, praias, etc) -, bem como, se facilitou o acesso aos estados nordestinos brasileiros, devido a alterações e obras que favoreceram a área de transportes em geral.

Todavia, como observa Cruz (2000), o programa também gerou impactos sociais e ambientais negativos, com desdobramentos comprometedores para o patrimônio natural e para certas comunidades locais. Ademais, uma das críticas freqüentes direcionadas a ele, PRODETUR/NE – I, diz respeito à falta de consulta por parte dos gestores do programa, aos representantes dos municípios e à sociedade civil, acrescentando-se a isso, que tampouco se identificava a existência de mecanismos que garantissem a participação da sociedade, de forma sistemática. Além disso, há que se atentar as reclamações quanto à ausência de transparência nas decisões do PRODETUR/NE-I.

Gostaríamos de adicionar ainda, algumas considerações quanto à questão a capacidade da geração de emprego associada ao Turismo, alertando para a índole sazonal da atividade turística, a qual certamente impacta o nível e caráter dos empregos vinculados a ela. De fato, sabemos que a sazonalidade do emprego no Turismo constitui um grande problema, e assim, por conta disso, entendemos que um dos maiores desafios das políticas de turismo, e conseqüentemente, do PRODETUR-NE, relativamente a esta questão, deva ser no sentido de procurar viabilizar a eliminação/redução da aludida sazonalidade dos fluxos, incentivando a promoção e a manutenção de um calendário turístico as cidades nordestinas.

Com relação a esta problemática, chamam-nos atenção as considerações de Gomes e Silva (2002), que apontam para o problema do crescimento do trabalho temporário vinculado ao turismo o que, sem dúvida, coloca em cheque o mito da capacidade de geração de emprego da atividade turística. Nesse sentido, entendemos ser altamente pertinente a indagação dos

referidos autores, os quais questionam em que medida está se verificando realmente uma expansão considerável e consistente do emprego ou apenas a proletarização dos serviços. Na verdade, em decorrência desta reflexão, a grande pergunta que emerge é: qual a qualidade/natureza dos empregos que estão sendo gerados?

Em decorrência destas constatações, na avaliação final reconhecem-se ganhos e aspectos positivos, ainda que persistam muitos desafios a serem suplantados dado que, por exemplo, os investimentos feitos, em algumas áreas foram insuficientes para alterar significativamente a atuação de alguns órgãos beneficiados e, assim, no PRODETUR/NE – II, já se prevê uma maior amplitude e direcionamento dos investimentos em várias áreas.

Na ótica de Fontes (1997), a primeira etapa (PRODETUR/NE-I) caracterizou-se por focar principalmente o processo de “amenização do déficit de infra-estrutura básica (água, luz, esgoto, estradas e outros)”. Já a segunda etapa (PRODETUR/NE-II) se distingue por buscar consolidar este processo, privilegiando ações qualitativas de desenvolvimento humano. No dizer da referida autora, o próprio Banco do Nordeste do Brasil (BNB), após proceder à avaliação dos resultados da primeira etapa, decidiu aplicar os ensinamentos aprendidos, e editou a continuação do dito programa posteriormente.

De acordo mensagem do Presidente do Conselho Nacional de Turismo, contida no documento “Turismo no Brasil – 2007-2010”, divulgada em junho de 2006, o PRODETUR-NE/II se encontra, atualmente, no seu segundo estágio, compreendendo 15 pólos, envolvendo 122 municípios. Ele se apóia em três fundamentos: a) fortalecimento da capacidade municipal; b) planejamento estratégico, treinamento e infra-estrutura; c) promoção de investimento privado. Além disso, decidiu-se que durante esta fase seria ampliada a supervisão de obras, para atenuar os impactos ambientais e melhorar a qualidade de vida da população residente nas localidades turísticas. O Ministério do Turismo (Mtur) participa do PRODETUR-NE II por meio de aporte da maior parte da contrapartida local e através da análise dos planos turísticos e projetos por ele apoiados²⁷².

Queiroz (2002) faz uma ressalva em seu trabalho, destacando que é comum que o PRODETUR - o qual, como sugerido, começou a ser pensado nos Estados do Nordeste, no final da década de 1980 - seja citado em documentos do governo federal como uma realização

²⁷² Para maiores detalhes, consultar o documento “Turismo no Brasil – 2007-2010”, divulgado em junho de 2006, que foi emitido pelo Conselho Nacional de Turismo. Nele, o referido órgão faz uma breve análise de algumas ações realizadas no âmbito do Turismo, e examina as perspectivas de desenvolvimento da atividade turística no país para os próximos anos. A seguir, mencionamos o site no qual ele pode ser encontrado: http://institucional.turismo.gov.br/Mintur/UserFiles/File/documentos/Ultima_Versao_com_correcao_das_erratas_julho_006.pdf#search=%22prodetur%20ne%20II%20compreendendo%2014%20p%C3%B3los%20envolvendo%20113%20munic%C3%ADpios%22

sua (do governo). Todavia, segundo este autor, o aludido programa resultou de uma negociação de alguns estados do Nordeste, a partir de iniciativas de alguns governadores locais, diretamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Posteriormente, após intensas negociações é que o governo federal foi solicitado a apoiar a consolidação do projeto²⁷³.

Em relação ao Ecoturismo, em 1994, foi lançado o documento intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, fruto de um trabalho conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente, Amazônia Legal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Pretendia-se promover uma ordenação das atividades de ecoturismo com a conservação do meio ambiente, visando gerar benefícios sociais para as comunidades locais com potencial turístico.

Posteriormente, e ainda em relação ao Turismo Ecológico, foram firmadas no período 1996-1999, algumas parcerias entre a EMBRATUR e organismos do governo, assim como, com organizações não-governamentais. Em 1999, criou-se o programa “Parques do Brasil”, com o a intenção de desenvolver o ecoturismo em áreas federais protegidas. Além disso, nesta fase, sobressaem-se alguns projetos tais como: Pólo Ecoturístico do Lagamar, executado pela Fundação SOS-Mata-Atlântica, Pólo Ecoturístico do Sertão Central no Ceará, Agenda do Ecoturismo para o Vale do Ribeira (SP). Outras ações foram implementadas com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tal qual o Programa BID-Pantanal, com vistas a pôr em prática o conceito de desenvolvimento sustentável.

Como podemos inferir, consolidava-se um conjunto de medidas sinalizadoras de avanços relevantes no campo do Desenvolvimento Sustentável, de forte orientação e inspiração ambientalista e preservacionista, que já vinha sendo incorporada em vários programas e políticas, desde a década de 1980, e que se consolidou como prática indiscutível e cada vez mais necessária. De certo, entendemos que esse processo foi fortalecido, em grande medida, pela criação da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República – SEMA, em 1990, e a partir daí, evidenciou-se progressivamente, a relevância do planejamento turístico e da elaboração dos Planos Diretores, como recursos ordenadores da atividade turística.

Quanto ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), ele foi criado em 1994, pela Portaria n.º130, de 30 de março de 1994, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, era desenvolvido e coordenado pela EMBRATUR e inspirava-se em metodologia utilizada pela Organização Mundial do Turismo (OMT), ajustada ao contexto

²⁷³ QUEIROZ, Lúcia Aquino. *Turismo na Bahia: Estratégias para o desenvolvimento*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2002.

brasileiro. Segundo Brusadin (2005), A dita metodologia é resultado de uma combinação entre a técnica Metaplan e o método ZOOP, ambos criados na Alemanha, na década de 1970 e 1980, pela Agência Governamental GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica)²⁷⁴.

Relativamente ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), seu intuito era implementar um modelo de gestão participativa da atividade turística - voltado para os Estados e Municípios, e que incorporasse a comunidade -, com vistas a alcançar maior eficiência e eficácia na administração da referida atividade²⁷⁵.

Convém ainda salientar que este novo padrão de gestão preconizado pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e estava alinhado à Constituição Federal de 1988²⁷⁶.

²⁷⁴ *Grosso modo*, a técnica Metaplan caracteriza-se por um conjunto de procedimentos e práticas de moderação e de visualização móvel - utilizando-se fichas coloridas -, ambos voltados para o trabalho com pequenos grupos. É baseada em um modelo de comunicação em que as opiniões são debatidas, com vistas à construção de uma compreensão comum. Na sequência, são desenvolvidas recomendações, ações e soluções possíveis para equacionamento de problemas. Há facilitadores que administram os grupos e asseguram-se de que uma boa comunicação, compreensão e cooperação estão sendo atingidas.

Com relação ao método ZOOP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos), este incorporou a técnica Metaplan ao processo de planejamento, ajustando sua aplicação para os envolvidos em projetos técnicos de cooperação. Ele – método ZOOP – tornou-se sinônimo de enfoque participativo, cujo princípio é a atuação de todos aqueles que estarão diretamente envolvidos no planejamento do projeto. No dizer de Matheus (2003), o método ZOOP “propõe transformar um agrupamento de idéias e opiniões, às vezes divergentes, numa estratégia consensual, para ação conjunta” No final, as informações são reunidas em uma matriz, denominada “Marco Lógico”, que permite a rápida visualização de todo conteúdo.

Vale dizer que um processo participativo pretende não somente fomentar a elaboração de propostas mais ajustadas à realidade, mas também promover a mudança de comportamentos e atitudes, pressupondo adicionalmente, que os indivíduos assumem a posição de sujeitos ativos e diligentes, sugerindo e executando as decisões. Assim, o enfoque participativo pode ser entendido como uma tentativa de incitar a mobilização de grupos e de seus respectivos potenciais, de modo que, juntos, todos possam melhorar e maximizar os resultados de suas ações.

Para maiores informações, consultar:

COLLETE, Maria M. Moderação. In: Markus Brose (org). Metodologia participativa. Uma introdução a 20 instrumentos. Porto Alegre: Tomo editorial, 2001. pp.17-24.

CORDIOLLI, Sérgio. Enfoque Participativo do Trabalho com Grupos. In: Markus Brose (org). Metodologia participativa. Uma introdução a 20 instrumentos. Porto Alegre: Tomo editorial, 2001. pp.25-40

MATHEUS, Zilda Maria Alves. **Gestão e Avaliação de Programas**. Estudo de Caso: Programa Nacional de Municipalização do Turismo –PNMT. São Paulo / 2003. Universidade de São Paulo. Área de Concentração : Relações Públicas, Propaganda e Turismo da USP. P.42

BRUSADIN, L. B. Avaliação do PNMT no Estado de São Paulo. 2005. Dissertação (Mestrado em Mestrado Em Hospitalidade) - Universidade Anhembi Morumbi.

²⁷⁵ BRASIL. Portaria n.º 130, de 30 de março de 1994. Cria o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 5 JAN, Seção 3, p.171.

²⁷⁶ Com efeito, a aludida Carta Magna constituiu-se num novo paradigma ao estabelecer, por um lado, a ampliação da autonomia dos municípios, até então muito restrita, e por outro, a institucionalização de mecanismos participativos de gestão. Só para ilustrar, ressaltamos que o atual Diploma Constitucional Brasileiro introduziu algumas mudanças significativas como, por exemplo, elevou a municipalidade à condição de ente federativo, tanto quanto, transferiu para os governos estaduais e municipais a responsabilidade pela política urbana, determinando a obrigatoriedade de adoção de um plano diretor urbano, para municípios com mais de 20.000 habitantes. Além disso, com referência à participação societal, nossa Lei Maior avalizou e estimulou o surgimento de mecanismos que incorporaram os cidadãos nos processos decisórios das políticas públicas, tais quais, Orçamentos Participativos, Fóruns e Conselhos de Políticas Públicas. Todavia, vale lembrar, de acordo com Arretche (1999, 2000), que os reflexos dos processos de descentralização e de aumento da participação

Outrossim, e mesmo considerando os obstáculos encontrados, percebe-se que tanto a maior autonomia e a valorização do Poder Local, quanto à previsão de participação da coletividade no planejamento e na gestão dos negócios públicos - ambas diretrizes expressas na Carta Magna Brasileira em vigência -, concorreram em grande medida, para a composição de condições favoráveis para a instauração de programas com o perfil do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Assim, no que tange ao referido programa PNMT, ele se desenvolveu norteado por cinco princípios, que como veremos mais adiante, se constituíram na base sobre a qual ele se edificou. São eles: Sustentabilidade, Descentralização, Parcerias, Mobilização, Capacitação²⁷⁷.

A sustentabilidade estava conectada com o objetivo de realizar, em conjunto com a comunidade, o planejamento das ações, a identificação das prioridades e o acompanhamento de atividades - com a finalidade de monitorar e incentivar a compatibilidade dos aspectos econômicos, sociais, ambientais, culturais e políticos do Município -, em nome do desenvolvimento robusto e equilibrado da atividade turística.

A descentralização consistia em fortalecer, sobretudo, o Poder Público Municipal para que, em associação com as entidades privadas e os representantes da comunidade, assumisse a coresponsabilidade, participando da definição e da gestão das políticas, dos programas e das ações locais voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável.

O conceito de parcerias resumia-se a identificar, nos vários níveis do Poder Público -Federal, Estadual e Municipal -, na iniciativa privada e nas organizações não-governamentais, os recursos econômicos, os meios técnicos e financeiros, os quais, reunidos, pudessem contribuir para o fomento e o desenvolvimento das atividades turísticas no município. Neste particular, Endres (2002) comenta que para a “implementação e sucesso desse programa é imprescindível à condição de parceiro atribuída pelo governo, a cada uma das organizações, e o reconhecimento dessa condição entre as mesmas”. Esse reconhecimento mútuo pressupõe o estabelecimento e a consolidação de uma relação de confiança e de comprometimento,

cidadã, além do “empoderamento” dos entes subnacionais são heterogêneos, em virtude das evidentes disparidades entre as regiões brasileiras.

Com efeito, a idealizada autonomia municipal, em muitas situações, não se materializou, devido à ausência de condições técnicas e/ou administrativas de alguns estados e/ou municípios para levarem adiante esta ação, ou em decorrência da frágil situação financeira em que muitos deles se encontravam. Dito de outra forma, as desigualdades verificadas a partir da implementação dos processos acima sugeridos evidenciam que, na prática, nem todos os municípios brasileiros encontravam-se em posição mais favorável depois da entrada em vigor de tais modificações. Constatou-se, por exemplo, que algumas municipalidades prosperaram, em razão de tais alterações, enquanto que em outras, faltavam até mesmo as mínimas condições para exercer o próprio governo, e, portanto, nestes casos, pouco se avançou. Em contrapartida, e apesar das dificuldades existentes, é notório que um dos subprodutos dessas transformações foi o estímulo ao surgimento de uma sociedade civil mais organizada e diversificada, a qual passou a reunir capacidade para influenciar as mudanças políticas.

²⁷⁷ Para maiores detalhes consultar o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo”. P.10.

condições importantes para a condução de políticas exitosas. A princípio, estas parcerias eram formadas espontaneamente, dependendo do interesse de cada entidade em contribuir para o desenvolvimento do turismo.

Quanto à mobilização, ela consistia no estímulo à comunidade para atuar e decidir a respeito da busca de objetivos comuns e viáveis e de soluções desejáveis, apontando diretrizes para orientar a confecção de projetos de turismo sustentável que revelassem suas expectativas futuras.

Na esfera da capacitação, as metas expressavam o propósito de promover a qualificação dos recursos humanos envolvidos com o setor turístico no município, incentivando métodos e alternativas de gestão participativa e estimulando o treinamento em serviços. A intenção era incrementar os padrões de qualidade e eficiência no campo do planejamento e da execução das ações direcionadas para o setor e, assim, elevar o nível de prestação de serviços.

Em suma: o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) pretendia conscientizar e sensibilizar a sociedade brasileira para a importância da atividade turística como geradora de emprego e renda. Para tanto, guiava-se, conforme discurremos, pelas premissas do Desenvolvimento Sustentável, prevendo a participação e a gestão da comunidade nas ações voltadas para o Turismo. Ademais, almejava promover a descentralização das ações de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, incitando os segmentos organizados do município a participar da formulação e da co-gestão do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Municipal. Além disso, propunha-se disponibilizar instrumental técnico para as municipalidades brasileiras com potencial turístico, ajudando a prover condições organizacionais e gerenciais para o incremento da atividade turística. Por fim, aspirava poder contribuir para o fortalecimento das relações dos diferentes níveis do poder público com a iniciativa privada, visando encorajar o estabelecimento de parcerias para discutir os problemas e buscar soluções em benefício de todos.

Deste modo, para ENDRES (1999) no âmbito do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), fica claro que a diretriz da descentralização e o nível municipal eram os pilares sob os quais se sustentavam, não só a aspiração de aprimoramento da planificação da atividade turística, tanto quanto de melhoria da sua gestão de suas especificidades.

Destaque-se ainda, a nosso ver, outro traço importante atinente a este programa, que é a orientação precípua para a inclusão da sociedade no seu processo de produção, orientação esta que sugere um movimento de resgate da cidadania, revelando, igualmente, a tendência de democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil. Esta característica, por si só,

já confere especial conotação ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) - em vista do conjunto de políticas de turismo pretéritas, isto é, concebidas na fase anterior -, que em geral, desconsideraram repetidamente, a incorporação da coletividade, no que tange à concepção de suas diretrizes²⁷⁸.

No que concerne à estrutura do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) envolvida na coordenação do programa, estavam vinculados a este processo, agentes e entidades oriundos dos três níveis de poder, cada um com suas respectivas responsabilidades. Primeiramente, havia o Comitê Executivo Nacional, composto por representantes das Instituições Parceiras do Programa, além de contar com representantes do Ministério do Esporte e Turismo, EMBRATUR e do próprio Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)²⁷⁹. Em nível federal, a Coordenação Geral do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) era exercida pela EMBRATUR, em conjunto com as referidas instituições parceiras – as quais cabiam, planejar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar as ações do Programa. Na esfera estadual, competia ao Comitê Estadual do PNMT, formado por representantes da unidade gestora da política de turismo e das instituições parceiras estaduais, planejar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar as ações do Programa, no Estado. Quanto aos municípios, eles, por intermédio Conselho Municipal de

²⁷⁸ De fato, no dizer de ENDRES (1999), o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) gerou uma série de ações apoiadas em procedimentos políticos, técnicos e financeiros que induziram e estimularam o planejamento integrado e a gestão participativa nas comunidades consideradas com potencial turístico²⁷⁸.

A dinâmica do processo de implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) compreendia três fases, operacionalizadas através das “oficinas”, que transferiam aos municípios participantes, noções básicas sobre turismo sustentável e orientações a respeito do processo de planejamento e de gestão da atividade turística.

A primeira etapa tratava de conscientizar e sensibilizar os participantes para a importância do turismo sustentável. Na segunda etapa, partia-se para a organização da comunidade, e isso pressupunha a capacitação e qualificação dos agentes – que já haviam participado da primeira fase -, para a criação do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e do Fundo Municipal de Turismo (FUNTUR), uma vez que a constituição desses dois órgãos era fundamental para a operacionalização do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Por último, na terceira etapa, iniciava-se o processo de capacitação da comunidade para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, através de técnicas e métodos de planejamento com enfoque participativo.

Assim, a EMBRATUR, por intermédio destas oficinas, promovia o treinamento dos agentes multiplicadores e dos monitores de turismo, que eram os responsáveis por dar continuidade ao processo de operacionalização do programa em seus Estados e Municípios. (EMBRATUR, 1999). Também participavam deste programa de qualificação, prestadores de serviços e outros profissionais, direta e indiretamente ligados ao Turismo.

Adicionalmente, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) previa um processo de integração com instituições parceiras tais como, organismos públicos, e incluía a promoção e divulgação das ações realizadas para operacionalizar o programa.

²⁷⁹ As instituições parceiras do PNMT eram: Associação dos Municípios Brasileiros com Potencial Turístico – AMPTUR/BR; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; Caixa Econômica Federal – CEF; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR, Banco do Brasil S.A.; Associação Brasileira dos Organismos Municipais de Turismo – ABOMTUR, Comunidade Solidária – CS. Para maiores detalhes, consultar o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo”, p.13.

Turismo, estavam incumbidos de iniciar e coordenar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, através de metodologia simplificada de planejamento, com ênfase na filosofia participativa. A equipe técnica operacional era constituída de agentes multiplicadores nacionais, estaduais e monitores municipais.

Beni, em entrevista concedida à autora, faz algumas ressalvas ao processo de seleção dos municípios com potencial turístico, no âmbito deste programa, alegando a conveniência de se adotar um critério mais rigoroso para a sua classificação. Nas suas palavras, “não basta o município se considerar ‘turístico’”, sendo necessário uma análise mais técnica, que pudesse proceder a um levantamento minucioso dos atrativos do local, priorizando-se os municípios, para fins de alocação estratégica de recursos públicos no financiamento de empreendimentos turísticos. Havia que se considerar, na sua visão, se os municípios dispunham de mão-de-obra qualificada e capacitada e infra-estrutura, compatíveis com o desejado incremento da atividade, dado que ambas as características são fundamentais para garantir o desenvolvimento vigoroso das atividades turísticas.

Para Matheus (2003), embora a descentralização fosse a base do discurso do governo, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) ainda esboçava uma estrutura hierárquica e rígida para a sua implementação. Deste modo, mesmo considerando que, em tese, inexistia dependência político-administrativa entre os órgãos envolvidos nos três níveis de poder (Federal, Estadual, Municipal), a autora salienta que “a implementação do programa depende da subordinação dos órgãos às decisões estabelecidas nos níveis federal e estadual”. Assim, neste contexto, a municipalidade era entendida equivocadamente, como extensão do governo central, sendo delegadas atribuições às prefeituras locais, ao mesmo tempo em que eram desconsideradas, as devidas contrapartidas institucional e financeira²⁸⁰.

Outra distorção percebida pela aludida estudiosa refere-se à forma e aos critérios adotados para realização do inventário dos atrativos turísticos de cada localidade. De fato, na sua opinião, a maneira como o programa foi conduzido, isto é, delegando-se ao próprio município o poder de responder ao RINTUR – Roteiro de Informações Turísticas²⁸¹, pode ter

²⁸⁰ Matheus (2003) P.103

²⁸¹ O RINTUR, também denominado de “Roteiro de Informações Turísticas”, era um formulário, que como instrumento de pesquisa, permitia a coleta de informação a respeito dos municípios para análise e avaliação de dados. Era enviado pela EMBRATUR diretamente aos municípios, os quais deveriam preenchê-lo, e após isso, devolvê-lo ao referido órgão federal. Esse formulário objetivava identificar as municipalidades prioritárias para o desenvolvimento do Turismo no País.

De acordo com Endres (2002), todos os relatórios eram analisados e catalogados com base nos indicadores de importância da atividade turística, sendo classificados, como : Município Turístico – MT ou Município com Potencial Turístico – MPT. Após tais procedimentos, o resultado era aprovado por Deliberação Normativa e publicado no Diário Oficial da União. Para maiores detalhes, consultar:

ENDRES, (1999). p.93.

contribuído para acentuar os descompassos. Conseqüentemente, em função deste procedimento, permitiu-se a inclusão no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), de municípios que não possuíam atrativos suficientes para justificar o título de Município Turístico ou com Potencial Turístico. A esse respeito, Endres (1999) observa que os critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) podiam ser preenchidos por todos os municípios indistintamente, e isto concorria para comprometer o modelo de Turismo idealizado pelo referido Programa, para desenvolver as localidades.

Com efeito, no dizer de Matheus (2003), os pré-requisitos estabelecidos pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), para a vinculação do município ao programa, “são questionáveis, do ponto de vista técnico, pois o preenchimento do RINTUR– Roteiro de Informações Turísticas e a participação nas oficinas, pelas prefeituras, são decisões políticas”²⁸². Como a autora não nos fornece mais elementos para melhor entender a inspiração e a motivação das ditas “decisões políticas”, resta-nos concluir que possivelmente, as deliberações que culminavam com a confirmação oficial da classificação de uma localidade, como “município vocacionado para o Turismo”, não resultavam de uma apreciação permeada apenas pela tecnicidade, ou seja, continham fortes componentes de teor político.

Acrescente-se a estas informações, que o preenchimento do Roteiro de Informações Turísticas - RINTUR era o primeiro passo para que o município ingressasse no PNMT, sendo o passo seguinte, a solicitação formal do poder público municipal ao Comitê Estadual para a formação de monitores municipais. Destaque-se portanto, segundo Matheus (2003), que a prerrogativa para indicar quais organizações deviam participar das oficinas era do Comitê Estadual. Por conseguinte, diante dessa configuração, pode ser que algumas entidades e indivíduos tenham sido privilegiados, em virtude de cultivarem relações com atores estatais influentes, evidenciando-se assim, a permanência no processo político, de certa índole personalista e clientelista. Neste particular, Endres (1999) lembra que o município só era oficialmente integrado ao programa, na medida em que seus monitores municipais estivessem capacitados nas oficinas de primeira e segunda fase, e comesçassem a promover o processo de sensibilização e mobilização da comunidade para a criação do Conselho e do Fundo

Adicionalmente, consultar também o próprio Programa Nacional de Municipalização - PNMT

²⁸² Matheus (2003), p.103.

Municipal de Turismo, bem como, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo²⁸³.

Portanto, com base no cenário acima delineado, e no que tange ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), inferimos que sua implementação não deve ter sido fruto de um processo pacífico, e tampouco isento de múltiplos focos de resistência, dado que os grupos cujos interesses foram contrariados devem ter relutado para acatar as novas diretrizes. Além disso, imaginamos que a falta de tradição participativa dos cidadãos também impactava negativamente o Programa.

Há ainda que se ponderar sobre a crítica de Matheus (2003) relacionada à necessidade imperiosa de monitorar esta política, uma vez que para a mencionada autora, esse foi um dos aspectos falhos do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

Lobato (2001) relata em sua análise sobre o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que este programa inaugurou efetivamente suas atividades em 1996, e desde tal momento até 2003, envolveu, no país, 160 instituições parceiras e cerca de 150 mil pessoas de forma direta e indireta na realização das ações. Constata-se, igualmente, na mensagem dirigida ao Congresso Nacional, em 1999, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) abrangia um universo extenso de comunidades, mobilizando, até o referido ano, 1250 cidades com vocação turística.

Não obstante a revelação de tais dados significativos, Matheus (2003) alerta para o fato de que não se pode avaliar o programa simplesmente com base nos indicadores quantitativos, os quais provavelmente, “não traduzem por completo a realidade do PNMT [Programa Nacional de Municipalização do Turismo], que tem enfrentado diversos entraves para a sua implementação.”

²⁸³ De fato, para proceder a uma análise apurada de tais situações, é forçoso distinguir as peculiaridades e idiossincrasias de uma cultura política tal qual a brasileira, que cultivou e prestigiou durante séculos, o clientelismo, populismo e o corporativismo. Na seqüência, é relevante reconhecer as prováveis e vultosas dificuldades para erradicar os citados vícios, que no dizer de Frey (2000), “desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais”. Realmente, na visão de Frey (2000), apesar da Constituição de 1988 ter promovido mudanças radicais dos arranjos institucionais formais, certos comportamentos políticos perduraram ou não se alteraram com a mesma rapidez. Desta forma, a cultura política administrativa, que é a responsável pela configuração das estruturas, dos processos e funções da sociedade, continuou reproduzindo alguns padrões desconectados das novas orientações formais, permitindo que ações particulares e grupos específicos tivessem, em certas circunstâncias, influência na condução de determinadas decisões e acontecimentos políticos.

Entretanto, por outro lado, em face da emergência do modelo de democracia participativa e de seus respectivos mecanismos - Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Fóruns e Orçamento Participativo -, atores tradicionais, que costumavam ser protagonistas no âmbito da definição dos rumos das políticas públicas, tiveram que forçosamente, partilhar o poder decisório.

Para maiores esclarecimentos, vale ler: FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. IN: Planejamento e Políticas Públicas. *IPEA*, V.21, P.211-259, 2000.

De fato, na percepção de Almeida (2004), o referido Programa procurou, na fase inicial de sua implementação, fortalecer os municípios como *loci* privilegiados, estimulando uma melhor organização e o desenvolvimento da atividade, determinando que cabia aos órgãos governamentais ligados ao planejamento e à coordenação das atividades turísticas, tentar combinar ações estratégicas com as tendências de mercado. Entretanto, como Becker (1996) *apud* Almeida (2004) comenta, tal política acabou contribuindo para criar algumas distorções, incentivando, por exemplo, competições por investimentos por parte dos municípios, acentuando as desigualdades econômicas e sociais, ao invés de promover aproximações por afinidades e complementaridades turísticas entre as municipalidades.

Matheus (2003) prossegue sua avaliação sobre o aludido programa, acrescentando que ele não logrou dotar muitos dos municípios com potencial turístico, de condições técnicas e organizacionais adequadas para propiciar o desenvolvimento consistente da atividade turística, e entende que as possíveis explicações para tal desfecho podiam residir nos gargalos existentes no âmbito do processo de implementação, tanto quanto, nas dificuldades associadas ao instrumental utilizado pelo programa.

No que concerne à metodologia utilizada, Cruz (1999) aduz, em entrevista a nós concedida, que o método utilizado também não se mostrou adequado à diversidade da realidade brasileira. Assim, houve, por exemplo, dificuldades em se operacionalizar oficinas em razão de a orientação metodológica (Método Zoop), “nivelar o país por uma tabula rasa”, e isso impedia que se captassem as peculiaridades de cada município²⁸⁴.

Agregue-se a estas considerações, segundo registra Matheus (2003), que era visível a relação entre a falta de recursos financeiros e técnicos e o deficiente andamento do programa, destacando-se, também, a incapacidade gestora da maioria dos municípios, a qual certamente concorria para comprometer o curso das ações.

Com relação às municipalidades, Endres (2002) relata que muitas não tinham uma noção clara dos objetivos do programa, e até chegavam a pensar que o cadastramento no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) acenava com possibilidades de obtenção de recursos financeiros.

Matheus (2003) lista um rol de obstáculos que dificultaram o avanço do Programa, dentre os quais destacamos: as parcerias não consolidadas, a ausência de recursos federais para apoio à execução das oficinas, o alto custo das oficinas, a mudança do quadro político dos municípios, a descontinuidade administrativa do órgão Estadual de Turismo, a falta de sustentabilidade

²⁸⁴ Entrevista concedida em 1 de setembro de 2006.

política nos municípios, as divergências partidárias, o pouco comprometimento dos gestores estaduais e municipais, etc. Ao mesmo tempo, conclui que no contexto apresentado, a importância do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) talvez tenha sido muito maior, não como um programa de fomento ao turismo nacional, mas como “um instrumento que capacita os municípios brasileiros a descentralizar as políticas públicas de turismo”²⁸⁵.

A partir das suas ponderações, deduzimos que apesar dos percalços enfrentados pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), este programa pode ter ajudado a evidenciar que a descentralização no campo da produção de políticas públicas é um projeto ainda em vias de construção, exigindo que se continue a envidar esforços para sua consolidação.

Neste ponto do trabalho, gostaríamos de adicionar algumas considerações, tomando por base os relatos de Matheus (2003). Assim, iniciamos nossa apreciação, destacando que entendemos que um programa com a índole do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), isto é, que se diz “participativo”, deve, *a priori*, facultar a municipalidade o poder de a mesma “dar o primeiro passo”, no sentido de se autodenominar “Município Turístico ou Município com Potencial Turístico”. Conseqüentemente, reconhecemos acertada a orientação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que ressalta que “a adesão ao Programa é voluntária, ou seja, depende da vontade e do interesse da Administração Municipal e da comunidade”²⁸⁶.

A esse respeito, lembramos que Cordioli (2001) atesta que num processo participativo todas as idéias devem ser respeitadas e valorizadas, implicando, portanto, uma aprendizagem individual e social na compreensão de temáticas, uma vez que se crê que todos possam ajudar na busca de soluções, via sua experiência, ou por intermédio de sua contribuição conceitual. Claro está, no caso do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que, ao longo do processo, deveriam ter existido mecanismos que permitissem um controle mais rígido e minucioso das aludidas classificações, e é em relação a este aspecto - segundo Matheus (2003) e Endres (2002) - que provavelmente houve omissões comprometedoras. Em outras palavras, parece-nos que a natureza do programa exigia que os procedimentos fossem iniciados com a “auto-classificação” do próprio município. Todavia, a seqüência natural deste processo, não dispensa um exame rigoroso, *a posteriori*, apoiado em critérios técnicos, por meio do qual se ratificariam (ou não) as avaliações.

²⁸⁵ Matheus (2003)P.80

²⁸⁶ Consultar o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo” – 1999. P.21

Tais distorções atribuídas ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) podem ser explicadas, pelo menos parcialmente, a partir das reflexões de Beni (2006) que afirma que um dos erros estratégicos do referido programa consistia no fato de o programa se apoiar na premissa de que a esfera federal reunia conhecimentos relativos ao espaço turístico nacional, o que não era verdade. Assim, revela-se notório que o órgão que deveria referendar (ou não) as inscrições de municípios no Programa, isto é, a EMBRATUR, não detinha condições para realizar, a contento, as avaliações. Por conta disso, o resultado óbvio foi que um número elevado de municípios apresentou-se, ora como “Municípios Turísticos”, ora como “Municípios com Potencial Turístico”²⁸⁷.

Em entrevista concedida à autora, Beni fornece maiores detalhes a esse respeito e reforça que entende que o Estado, ao implementar o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), cometeu o equívoco de não atentar para a importância de se conhecer pormenorizadamente o inventário turístico nacional. Reconhece que um projeto desta amplitude pressupunha um trabalho de identificação do espaço turístico nacional, no sentido de definir as regiões turísticas e os municípios verdadeiramente vocacionados, e afirma que esse trabalho não existiu. Aliás, ele alerta para a dimensão desta lacuna, e de seus respectivos impactos, sobretudo no que concerne a acentuar as dificuldades do país desenvolver seu setor turístico, em decorrência de desconhecer o seu potencial. Aponta também para uma outra fragilidade, a saber, a necessidade de qualificarmos e capacitarmos os agentes institucionais em todos os níveis, pois se não cumprirmos esta etapa, “nunca chegaremos a desenvolver um Plano Nacional de Turismo a contento”.

O referido estudioso acrescenta ainda que apesar dos entraves e reveses do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), seu mérito maior foi o de ter alcançado sensibilizar e conscientizar, em especial algumas regiões, sobre a importância do turismo como força motriz de desenvolvimento, geradora e distribuidora de renda e emprego.

Finalizando nossa análise da orientação programática acima referida, isto é, do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), reproduzimos os comentários feitos pelo ex-secretário de Políticas Públicas de Turismo do governo do Presidente Lula sobre este Programa, registrados por Solha (2004), a quem ele concedeu entrevista em 2004. Assim sendo, na opinião do mencionado gestor público, Milton Silveira Zuanazzi, a tentativa de descentralização via o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi uma política isolada, caracterizada por uma vinculação direta com a “ponta”, sem intermediação.

²⁸⁷ Beni, Mário C. (2006). Política e Planejamento de Turismo no Brasil. São Paulo: Aleph.

Em outras palavras, na sua visão, tecia-se, por intermédio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), uma relação direta entre o governo federal e os municípios, não se envolvendo o estado-membro na medida do necessário, e esta dentre outras razões, determinou a substituição deste Programa, a partir de 2003.

Segundo Cavalcanti (2006), convém assinalar que uma questão subjacente a todas estas políticas citadas até o momento era a necessidade de “recompor as articulações políticas, tanto com a iniciativa privada como com os governos estaduais”²⁸⁸.

De fato, percebemos que no curso deste período, que vai de 1991 até 2002, eram visíveis os esforços em assimilar atores oriundos destas esferas, inserindo-os nos programas desenhados para o setor, bem como, o empenho no estabelecimento de fóruns com composição plural, tais quais: a Câmara Setorial de Turismo, instituída em 1992 e extinta em 1996, o Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN), que funcionou de 1998 a 2001 e o Conselho Nacional de Turismo (CNT), instituído em 2001, mas que sofreu alterações em 2003, quando assumiu o governo Lula.

Em relação à Câmara Setorial de Turismo, de acordo com Carvalho e Brito (1994), ela funcionava anteriormente na Secretaria de Política Industrial e foi reinstalada na Secretaria de Turismo e Serviços. No período de 1992/1995, este fórum teve como coordenador Caio Luiz de Carvalho - à época Presidente da EMBRATUR -, e reiniciou suas atividades com a formação de seis Grupos de Trabalho, os quais se propuseram a discutir e apresentar propostas sobre questões relacionadas com o fraco desempenho do setor turístico. Tais grupos fizeram um levantamento das prioridades e após diversas reuniões e debates, elaboraram um relatório completo, identificando e diagnosticando os principais obstáculos, sugerindo medidas para a eliminação de barreiras institucionais, burocráticas, financeiras e diplomáticas. Sua extinção ocorreu, tal qual sugerido, em 1996.

Quanto ao Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN), ele foi instituído pela Deliberação Normativa n.º 399, de 6 de novembro de 1998, que foi editada pela EMBRATUR. Era coordenado pelo Presidente da EMBRATUR e tinha como objetivo cooperar na formulação e no acompanhamento da implementação da Política Nacional de Turismo (PNT), promovendo a interface do setor público com o privado. Esse colegiado era composto inicialmente, por 13 entidades de caráter nacional, que representavam os principais segmentos turísticos²⁸⁹.

²⁸⁸ CAVALCANTI (2006)p.93

²⁸⁹ Para maiores detalhes consultar a Deliberação Normativa n.º 399, de 6 de novembro de 1998, editada pela EMBRATUR

Conforme afirma Cavalcanti (2006), este fórum - Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN) - funcionou como instância de consulta técnica, tornando-se, na prática, um órgão de consulta informal, sendo composto tanto por entidades (públicas e privadas), quanto por especialistas. Segundo informa Mamede (2004) *apud* Cavalcanti (2006), esta arena permaneceu ativa entre os anos de 1998 e 2001, e ao longo deste período chegou a contar com a participação de 17 entidades de caráter nacional.

Segue-se ao Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN), o Conselho Nacional de Turismo (CNT), que foi instituído em fins do governo de FHC. Ele tinha caráter consultivo e nasceu sob a égide de uma nova configuração ministerial - ou seja, quando Caio Carvalho assumiu o Ministério de Esporte e Turismo. De fato, sua constituição se deu em virtude da Medida Provisória (MP 2216-37), regulamentada pelo Decreto n.º 4.402, de 2 de outubro de 2002. (CAVALCANTI, 2006),

Conforme o Decreto n.º 4.402, de 2 de outubro de 2002, o Conselho Nacional de Turismo (CNT) era órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Esporte e Turismo, diretamente vinculado ao respectivo Ministro de Estado. De acordo com o art. 1º, do aludido Decreto, dentre suas funções constavam a proposição de diretrizes e o fornecimento de subsídios para a formulação da política nacional de turismo. Além disso, previa-se sua participação, junto ao Ministério do Esporte e Turismo, na avaliação da Política Nacional do Turismo, não somente no que se refere à concepção dos planos, programas, projetos e atividades de promoção e incentivo ao turismo, mas também, no âmbito da implementação das suas diretrizes e estratégias. Agregue-se a tudo isso que este fórum tinha o compromisso de colaborar para o desenvolvimento do turismo interno e o externo, contribuir para a produção de legislação turística, visando à defesa do consumidor, zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no país se fizesse sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural, trabalhar em prol da melhoria de qualidade e produtividade do setor e emitir pareceres e recomendações sobre questões do turismo nacional.

Quanto à sua composição, tal colegiado era presidido pelo Ministro do Esporte e Turismo, e contava com 27 membros. 15 deles estavam vinculados a órgãos da esfera pública, 10 representavam entidades privadas e 3 membros eram designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros de notório saber na área de Turismo. Além disso, era prerrogativa do Presidente do Conselho convidar outras entidades da iniciativa privada a

participarem do colegiado, sem direito a voto.²⁹⁰ Ainda com relação à constituição do Conselho Nacional de Turismo (CNT), na época de FHC, Cavalcanti (2006) chama a atenção para o fato de que o mesmo tinha um número um tanto maior de integrantes do que o colegiado anterior, isto é, do que o Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN).

Adicionalmente percebemos, com base na composição mais diversificada dessa arena - decorrente da presença de vários atores públicos e privados -, a busca da afirmação da interdisciplinaridade e pluralidade, a qual é confirmada pela constatação de conselheiros oriundos de diversos segmentos que compõem o setor turístico, bem como, de representantes de ministérios, além de outras entidades.

Com referência às atribuições deste fórum - Conselho Nacional de Turismo (CNT) -, na opinião de Cavalcanti (2006), elas representavam um avanço em relação àquelas reservadas anteriormente, ao antigo Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN), destacando-se “a possibilidade de emissão de pareceres e análises de projetos, além da explícita função de corroborar com a avaliação da Política Nacional de Turismo (PNT)”. Assim, mesmo que este fórum tenha permanecido com um caráter predominantemente consultivo, e se reunido apenas três vezes, a referida autora acrescenta que sua formalização, enquanto órgão colegiado de assessoramento superior, no âmbito do Ministério do Turismo, veio a lançar as bases e se constituir “num dos importantes vetores para o desempenho da gestão posterior”, auxiliando no incremento da performance, na seara do Turismo²⁹¹.”

Durante o Governo Lula, que se seguiu ao de FHC, foi publicado o Decreto n.º 4.686, de 28 de abril de 2003, que promoveu ajustes no Conselho Nacional de Turismo (CNT), revogando o Decreto n.º 4.402, de 2 de outubro de 2002, que também tratava deste Conselho. O novo diploma legal determinava que o Conselho Nacional de Turismo (CNT) permanecesse com caráter consultivo, passasse a ser vinculado diretamente ao novo Ministério do Turismo, e ampliava ainda mais a sua composição²⁹².

De fato, segundo Cavalcanti (2006) no que tange à representatividade no âmbito desse Conselho, percebe-se uma mudança expressiva em relação à gestão anterior, do ex-presidente FHC, dado que durante a administração atual do Presidente Lula, este fórum iniciou seus trabalhos com 47 componentes, passando a deter, até o momento em que Cavalcanti (2006) realizou sua pesquisa, 62 instituições integrantes. A mencionada estudiosa destaca a existência de 20 representantes estatais, mas chama a atenção para a relevante presença de

²⁹⁰ Ver DECRETO Nº 4.402, DE 2 DE OUTUBRO DE 2002

²⁹¹ Cavalcanti (2006), P.93-94.

²⁹² Para maiores detalhes, consultar o Decreto n.º 4.686, de 28 de abril de 2003 e Decreto n.º 4.402, de 2 de outubro de 2002.

instituições privadas, que somam 42. Ressalta que apesar de haver poucas pautas sujeitas à votação, este número de entidades privadas é significativo, evidenciando uma representação majoritária da sociedade civil.

Desta forma, fica evidente que este colegiado reúne atualmente um arco maior e mais heterogêneo de membros do que todos colegiados anteriores vinculados ao setor turístico, em nível nacional, além de possuir composição majoritária da sociedade civil, superior a dos outros *loci*²⁹³.

Dentre as numerosas considerações que Cavalcanti (2006) faz a este colegiado, ressaltamos a ausência de critérios claros para a inclusão de entidades. Há casos, só para ilustrar, de entidades que são aprovadas antes mesmo de serem consultadas sobre o seu interesse de fazer parte deste conselho, tal qual a Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG), bem como, o exemplo da Associação Nacional dos Transportadores Turísticos (ANTUR), cuja inclusão é vetada, sob a alegação de ser entidade representativa de empresários, argumento esse que evidencia certa contradição quando se analisa a representação de outros segmentos empresariais do setor. De qualquer forma, a lógica prevalecente, como afirma a autora, é a da inclusão de entidades, com a finalidade de aumentar a representatividade do Conselho, e, conseqüentemente, no nosso entendimento, incrementar a sua legitimidade.

Outra temática mobilizadora abordada pela estudiosa diz respeito à percepção distinta sobre o significado “conselho” entre os dois governos. O ex-ministro de Esportes e Turismo, Caio Carvalho, em entrevista concedida à Cavalcanti, entende que o conselho não é essencial para o trabalho da esfera executiva, sendo, todavia, uma maneira eficiente de institucionalizar as demandas dos diversos segmentos que constituem o setor turístico. Além disso, para ele, este tipo de conselho deveria assimilar especialistas da área, incorporando-os como conselheiros, pois, assim, este órgão se firmaria também como órgão de assessoramento.

Em contrapartida, na gestão atual, a visão que prevalece sugere que a presença de especialistas é bem vinda (sobretudo nas câmaras temáticas, nas quais geralmente se discutem assuntos técnicos e mais focalizados). Com efeito, especialistas são acolhidos como palestrantes, mas não como representantes permanentes do conselho.

Quanto à representatividade, gostaríamos de fazer uma última observação, baseados nas informações coletadas por Cavalcanti (2006) que ao comparar o modelo de conselho que vigorou em cada uma das gestões (FHC e Lula), aponta para o fato de que na gestão anterior,

²⁹³ Para maiores detalhes, consultar documento “Turismo no Brasil – 2007-2010”. P.7-9.

esta arena era composta majoritariamente por grandes entidades dos principais segmentos turísticos, enquanto na gestão atual, além de permanecerem as entidades tradicionais, também foram incluídas outras tantas, que representam segmentos mais específicos, como o turismo de aventura, os guias de turismo, dentre outros.

Retomando a análise da Política Nacional de Turismo - PNT (1996-1999), vale destacar de acordo com o documento *Subsídios a Formulação da Política Nacional de Turismo - Carta de Turismo Anhembi Morumbi*, que ela deixou de ter validade em 31 de dezembro de 1999, e não houve uma nova publicação que a substituísse. Com efeito, o que se deduz é que foram mantidas pelo governo federal, nos anos seguintes, as mesmas metas, diretrizes e estratégias que orientaram, entre 1996 e 1999, a Política Nacional de Turismo (PNT). Mesmo assim, a crítica que se faz é quanto à visibilidade e à transparência que deveriam ter sido conferidas a uma política dessa natureza, visto que a mesma era um instrumento norteador de um processo de desenvolvimento que incluía não só o setor público, mas também a esfera privada e a sociedade civil.

Solha (2004) destaca que a implantação dos programas propostos pela Política Nacional de Turismo (PNT-1996/1999) prosseguiu até 2002, ainda que em 1999, os mesmos tenham sofrido uma reorientação, em função de um processo de alinhamento desta macro-orientação às demais políticas nacionais do governo.

Um outro aspecto importante relativamente à Política Nacional de Turismo (PNT -1996/1999) que merece comentários é a ênfase que a mesma conferiu às estratégias de planejamento regional, através do incentivo a programas como o PRODETUR (nas suas várias modalidades regionais) e como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). De fato, estes programas privilegiaram a condução e produção de políticas públicas que incorporavam as demandas dos níveis subnacionais, e buscavam fomentar a integração regional e o desenvolvimento local. Além disso, é evidente a preocupação de ambos em incluir a sociedade civil no âmbito da produção e implementação destas políticas, uma vez que elas – políticas - também visavam à melhoria da qualidade de vida do cidadão que vivia nas comunidades abrangidas pelos ditos programas.

Entretanto, conforme entrevistas de Beni e Cruz, e em especial, no caso do PRODETUR/NE –I, parece-nos que na prática, uma das falhas desse programa relacionava-se às dificuldades no âmbito da participação efetiva de representantes dos municípios e da sociedade civil no processo de tomada de decisão sobre os investimentos, tanto quanto, em relação à execução

de ações²⁹⁴. Ademais restavam claras as suas lacunas quanto ao planejamento e à gestão territorial urbana, com enfoque turístico e ambiental.

Registre-se ainda a observação de Cavalcanti (2006), que afirma ter havido falta de diálogo entre o PRODETUR/NE-I e o Programa Nacional de Municipalização (PNMT), e isto, a nosso ver pode ter impedido que se estabelecesse uma sinergia maior entre determinadas ações emanadas de ambas as políticas, além de certamente concorrer para diminuir o alcance das aludidas diretrizes, em termos de resultados finais.

A referida estudiosa também assinala fato relevante que aconteceu no final do segundo governo FHC, a saber, a reorganização ministerial, que deu origem em 1999, à criação do Ministério de Esporte e Turismo. A esse respeito, a mesma relembra que entre os anos de 1992-1998 o Turismo esteve associado ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), através da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, a qual estava vinculada a EMBRATUR, sendo esse modelo, na visão de Caio Luiz de Carvalho, ex-presidente do mencionado instituto, o mais adequado. Realmente, para este gestor público, a aludida pasta, isto é, o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo – MICT era forte, e assim, conseguia alavancar o setor turístico, contribuindo para que a temática do Turismo ingressasse na agenda governamental.

Há que se adicionar que a instituição do novo Ministério do Esporte e do Turismo, no dizer de Cavalcanti (2006) representou uma diminuição do espaço político de Carvalho (responsável pela Embratur, naquele momento), e isso ocorreu, dentre outras razões, porque o ministro, à época, Rafael Greca, tinha maior afinidade com os esportes e, desta forma, relegou o Turismo “ainda mais a segundo plano”, sendo que esta situação só veio a ser revertida, em virtude do falecimento de Greca, ocasião em que Carvalho foi alçado à posição de ministro, em 2001²⁹⁵.

Dito de outra forma, segundo Cavalcanti (2006), durante o período, em que Greca esteve à frente do Ministério do Esporte e do Turismo, registrou-se a ocorrência de disputas políticas entre ele e o ex-presidente da EMBRATUR, as quais atingiram a autonomia e a capacidade executiva deste órgão. Houve, portanto, um retrocesso dos ganhos políticos e institucionais conquistados no passado, ao longo do primeiro mandato de FHC, pelo Turismo, junto ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Realmente, segundo a mencionada autora, a maior parte das ações legislativas que beneficiou a atividade turística datava do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, destacando-se: os novos critérios para a

²⁹⁴ Tais falhas foram apontadas tanto por Cruz como por Beni em entrevistas que ambos concederam a autora em setembro de 2006.

²⁹⁵ Cavalcanti (2006), p.106.

classificação dos empreendimentos hoteleiros e as orientações que estabelecem a obrigatoriedade da presença de bacharéis em turismo nos órgãos estatais de turismo.

Por fim, com o intuito de rememorar sucintamente, o contexto no qual foram concebidas as políticas públicas de turismo desta fase, isto é, de 1991 até 2002, teceremos a seguir algumas considerações, sumariando as principais características do cenário delineado desde 1991 até o final do governo FHC - considerando seus reflexos no Turismo -, para então adentrar na etapa relativa ao Governo Lula.

Assim, no decorrer dos aludidos anos, processou-se, de um lado, uma transformação extraordinária do Estado Brasileiro, em que ganhava força a lógica gerencial, ainda que permanecessem articulações de índole clientelista. De outro lado, no campo da administração pública, assistiu-se a uma reforma gerencial - conduzida por Bresser Pereira, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado -, inspirada em algumas diretrizes e novos paradigmas, que mudaram profundamente a forma de gerir os negócios públicos. Na área econômica, destacou-se a consolidação do Plano Real, o qual logrou interromper o surto inflacionário que caracterizou o governo anterior e promoveu a estabilização monetária. Paralelamente, assistimos a implantação de um processo de privatizações e abertura da economia, ambos influenciados pelo ideário neoliberal. Agregue-se a estas mudanças, o movimento de descentralização do poder político - que pressupunha o fortalecimento institucional dos municípios, - e o aumento da participação societal nas políticas públicas, cujo marco formal foi a Constituição Federal de 1988.

Juntas, tais alterações provocaram mudanças relevantes no campo das políticas públicas de turismo, materializando-se em diretrizes inseridas nos programas, as quais destacavam, dentre outros aspectos, a importância da incorporação dos entes subnacionais e da sociedade civil na produção e implementação das políticas. Além disso, sobressaíam, no âmbito das orientações programáticas do setor, as preocupações com o estímulo ao desenvolvimento regional, com o incentivo ao incremento da articulação do Turismo com outros setores, tanto quanto, com a sociedade civil em geral, como com iniciativa privada (em especial aquela relacionada direta e indiretamente com a atividade turística), sem contar o empenho em desenvolver a atividade turística sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural. Havia igualmente, a introdução de novas proposições normativas, tais como, o Código de Defesa do Consumidor, promulgado em 1990, que certamente tinha desdobramentos no que tange aos direitos do consumidor-turista. Identificavam-se ainda, as sempre presentes metas de promover a qualificação e a capacitação de atores envolvidos com o setor e de incrementar a inserção internacional do Brasil.

Na seqüência, com a vitória do Presidente Lula, nas eleições presidenciais, em final de 2002, algumas mudanças foram introduzidas no setor de Turismo, sobretudo na forma como o poder público pretendia se organizar nesta nova gestão. Acrescentamos, contudo, que em razão da não abundância de trabalhos e pesquisas que se detiveram a examinar os rumos do Turismo neste período, não pretendemos fazer aqui um balanço detalhado da gestão 2003-2006, e assim, concentraremos na análise de documentos e textos oficiais, e de alguns (poucos) trabalhos acadêmicos, além de consultas a especialistas e estudiosos do assunto.

No que tange propriamente à gestão pública da atividade turística, criou-se um Ministério do Turismo e a EMBRATUR assumiu novas funções, passando a ter a atribuição de desenvolver ações de marketing internacional e realizar pesquisas estatísticas sobre o turismo doméstico e internacional.

Na visão de Cavalcanti (2006), com o qual concordamos, o foco das reflexões e dos esforços da administração pública do turismo direcionou-se para a idéia de articulação, sobretudo com os estados-membros, perdendo ênfase a filosofia da descentralização das políticas públicas de turismo, o que não quer dizer, a nosso ver, que a busca pela consolidação do referido movimento tenha sido desconsiderada, até porque, segundo a autora, “as lições aprendidas a partir do governo passado são, de certa forma, assimiladas pela nova gestão”.

Relativamente a esta questão, isto é, empenho por parte do governo Lula em alcançar maior articulação, Cavalcanti (2006) acrescenta, com base em pesquisa que conduziu junto ao Conselho Nacional de Turismo (CNT), que esta percepção também prevalece entre os conselheiros do aludido organismo, os quais reconhecem a prioridade dada pelos gestores federais à aproximação com os níveis subnacionais, com o setor privado e com a sociedade civil, visando incorporá-los no processo de planejamento do setor.

Beni registra igualmente que a grande virtude do atual governo é o realce conferido à questão da inter-setorialidade, atribuindo as conquistas nessa seara, em muito, à personalidade do atual ministro²⁹⁶.

Não obstante, no campo do Turismo especialmente, apesar de o governo vigente (Governo Lula) alterar o tratamento conferido a determinados temas, fica patente que o mesmo mantém, em certas dimensões, boa parte do projeto político precedente, e assim algumas orientações permanecem, e são até mesmo aprofundadas.

²⁹⁶ Lembramos que à época o Ministro do Turismo era Walfrido Mares Guia. Ademais, com relação a Beni, reproduzimos aqui alguns comentários emitidos pelo referido estudioso em entrevista a nós concedida, em 4 de setembro de 2006.

Por conta disso, assumimos que os eixos estruturantes do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 podem ser resumidos: no reconhecimento da força das parcerias - que se traduz no estímulo para que se incremente a articulação entre os diversos atores (públicos e privados) - e na gestão descentralizada.

Assim sendo, no primeiro Governo Lula persiste e se acentua a lógica participativa, que já era uma característica assimilada pela gestão pretérita²⁹⁷. De fato, neste período, registra-se a continuidade dessa tendência, que no âmbito do setor público se manifesta na organização e implementação de programas, tal qual o “Programa de Regionalização do Turismo”, envolvendo e incorporando as esferas subnacionais na condução do setor turístico, além de inserir atores sociais.

Com referência à abordagem do “espaço” e do “território”, como Cruz bem observa, não há mudança substancial de orientação entre o tratamento conferido por um ou outro governo (isto é, por FHC ou por Lula). Noutro falar, não existe, no que concerne a esta questão, distinção clara entre o projeto anterior e o atual, na medida em que se constata que o projeto delineado entre 2003-2005 tampouco se deteve a fazer uma reflexão mais minuciosa sobre a relação do turismo com o espaço. A esse respeito – isto é, quanto à semelhança de tratamento dispensado a essa temática, pela administração em vigor versus as gestões pregressas, – sua (de Cruz) argumentação se sustenta na interpretação que faz do Plano Nacional de Turismo (2003/2007) elaborado pelo governo Lula.

Logo, para ela, na atualidade, a atividade turística continua a ser tratada prioritariamente, como geradora de renda, riquezas, rendas, emprego, e deste modo, expressa expectativas muito próximas às da gestão de FHC. Acrescenta ainda, com base no exame daquela política, que o “espaço” segue sendo percebido, de maneira equivocada, “como uma espécie de palco para a ação estatal”. Para concluir esse assunto, a referida estudiosa lembra que a noção de espaço não pode ser se equiparada a de “palco”, sendo ele – espaço - ao contrário, um “ente dinâmico”, que, de acordo com a estudiosa, “nós produzimos, e somos produzidos por ele”.

Tal *approach* é enfatizado em trabalho desenvolvido por Cruz e Sansolo (2003), em que estes estudiosos salientam a necessidade de o poder público direcionar esforços, visando a um melhor planejamento do território, ao invés de focalizar, principalmente, a cadeia produtiva

²⁹⁷ Note-se que no Governo FHC essa lógica era perceptível através da constatação da existência e do funcionamento do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), criado em 2001, (e até mesmo, através do Conselho Consultivo do Turismo Nacional, que funcionou entre os anos de 1998 e 2001), tanto quanto, por intermédio da implantação de programas, como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Destaque-se que ambos – Conselho Nacional de Turismo e Programa Nacional de Municipalização do Turismo - pressupunham a participação da sociedade civil e dos segmentos organizados do setor turístico, bem como, de gestores públicos dos níveis estadual e municipal, ainda que esta inserção se fizesse com certas imperfeições.

do turismo, a qual, por sua vez, requer muito mais atenção nas dimensões relativas à normatização e orientação, do que ingerências no âmbito do seu planejamento. Assim sendo, reafirmam que a questão do aprofundamento do planejamento territorial está ausente das macro-orientações do Turismo de ambos os governos – FHC e Lula.

Ao prosseguir sua análise, Cruz pondera que o primeiro Governo Lula (2003-2006) promoveu uma alteração de paradigma, ou seja, mudou o foco da atividade turística com relação a sua escala de atuação, que passou do município para a escala da região. Isso é confirmado ao se verificar que o principal programa do referido governo é o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, enquanto que a gestão anterior concentrou esforços no Programa de Municipalização do Turismo (PNMT).

A mencionada autora adiciona, entretanto, que não reconhece que esta alteração nos rumos da atividade turística tenha resultado de uma discussão teórica mais profunda. Em outras palavras, não vislumbra que este câmbio do nível municipal para o nível regional seja decorrente de uma consciência clara da necessidade de se adotar ou evoluir para outra abordagem distinta da anterior.

Suspeita que a vaidade política possa ter sido uma das causas mais notórias para essa guinada, acrescentado que crê na possibilidade de que os novos gestores tenham descartado, de pronto, a idéia de dar continuidade a um plano, como o Programa de Municipalização do Turismo (PNMT), que era “a menina dos olhos do governo anterior”. Por conseguinte, e supondo que o grupo que recém assumia pensava em deixar uma marca diferente da gestão passada, Cruz entende tal redirecionamento da atividade como uma ruptura política, e, portanto, a partir daí, explica o robustecimento da proposta da regionalização do turismo. De fato, tanto isso pode ser verdade que, no caso do Programa de Municipalização do Turismo (PNMT), ao que nos consta, ele foi simplesmente “esquecido”, e sua extinção não foi nem mesmo formalizada pela administração pública. Realmente, segundo comentários da própria Cruz, do ano de 2003 em diante, “Ninguém ouviu mais falar do Programa”.

Claro está, na ótica de Cruz, que a mudança em direção a uma gestão pública do turismo, voltada para a região, ou seja, centrada na orientação regional, parece-lhe mais eficiente, em especial, no caso de um país do tamanho do Brasil. Nesse sentido, alega que concorda que “a chance que ela [a gestão regional] tem de alcançar os objetivos desejados é muito maior do que [as chances existentes em] uma gestão municipal”. Entretanto, ressalva que não acredita que esta reflexão tenha sido preponderante no interior do Governo Lula, a ponto de ser a única a inspirar a adoção do “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”. Consequentemente, se fortalece a convicção de que prevaleceu a idéia de deixar um traço

diverso da gestão pregressa, e isso deve ter motivado sobremaneira a concepção do aludido programa.

No que se refere à decisão de instituir um Ministério exclusivamente para o Turismo, Cavalcanti (2006) conclui que esta deliberação estava sintonizada com a preocupação em alcançar uma maior articulação intragovernamental, ou seja, de promover o aumento da integração do Turismo com os demais ministérios, tanto quanto, entre os governos, os estados, os municípios, a sociedade civil e a iniciativa privada.

A princípio, a autora relata que o Ministério do Turismo foi criado atendendo a uma antiga reivindicação do setor. Lembra ainda que a orientação para sua organização já aparecia em 2002, como uma das propostas de campanha do atual presidente. Além disso, tal prescrição também representava o reconhecimento da relevância da atividade turística do ponto de vista econômico (no que tange a seus impactos no âmbito da geração de empregos e renda, da entrada de divisas internacionais no país, bem como, em relação a seu impacto positivo no sentido de abrandar os desníveis sociais e econômicos entre as diversas regiões brasileiras). Destaque-se igualmente, que a argumentação sobre a possibilidade da atividade vir a ser grande geradora de negócios ia ao encontro de uma das metas mais ambiciosas do governo Lula, a saber, a geração de 10 milhões de empregos. Com efeito, esse objetivo tinha como suporte a expectativa de que o setor turístico pudesse contribuir com aproximadamente 12% deste montante, ou seja, 1,2 milhões de postos de trabalho. Todavia, vale lembrar, em contrapartida, que existia uma vertente dentro do próprio governo que expressava uma certa descrença com referência aos desdobramentos da decisão de criar um Ministério do Turismo, dado que se temia que essa pasta viesse a ter pouco destaque, se comparada com outras de maior peso.

Em suma: se de um lado pairavam incertezas relacionadas aos resultados práticos advindos da criação de um Ministério voltado especificamente para a atividade turística, por outro, também se identificava que essa configuração inovadora poderia auxiliar a impulsionar e a projetar o Turismo no contexto nacional e internacional.

A ausência de unanimidade quanto aos benefícios e/ou perdas decorrentes da instauração do novo Ministério do Turismo são visíveis quando se compara a opinião de estudiosos como Beni e Cruz, além de gestores públicos com experiência na área, como Caio Carvalho, ex-ministro do Esporte e Turismo de FHC e atual diretor Presidente da SPTURIS (antiga Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, órgão municipal responsável pelo turismo paulistano), com os quais dialogamos, e cujos conteúdos mais relevantes dessas interlocuções reproduzimos a seguir.

Na ótica de Cruz, uma atividade com a índole da atividade turística - que movimenta variados setores produtivos, afora uma multiplicidade de atores em âmbito nacional - não se coaduna com a idéia de um ministério exclusivo. Dito de outra forma, para ela, a concentração em um só organismo, das ações voltadas para o desenvolvimento turístico se opõe à natureza intrínseca da atividade, que é multifacetada. Portanto, em função do dito perfil, o Turismo deve manter necessariamente, interações com outras práticas sociais e, com base nesta visão, a própria Cruz acredita que uma estrutura ministerial focada prioritariamente na atividade torna-se dispensável²⁹⁸.

Beni, ao contrário, classifica tal acontecimento como promissor, pois antevê, a partir desta proposta de orquestração da administração pública do Turismo, a possibilidade de uma atuação mais eficaz dos órgãos públicos vinculados ao setor, em virtude do maior potencial de oportunidades de os mesmos organizarem ações conjuntas e integradas, o que poderia levar a um desenvolvimento mais robusto da atividade. Relata que contabiliza alguns avanços em favor do Turismo, depois da instituição de um Ministério voltado unicamente para a sua gestão e, para ilustrar, aponta a melhoria das articulações, não só com outros ministérios, bem como, com os diversos segmentos que compõem o setor, e ainda com a sociedade civil, fazendo, contudo, a ressalva, de que ainda há muito a ser aperfeiçoado²⁹⁹.

Acrescenta, todavia, que esta não é, na sua opinião, a estrutura mais adequada ao setor, pois o Turismo carece de flexibilidade e não pode ficar sujeito a amarras burocráticas (como as que caracterizam um Ministério), sugerindo como alternativa, a constituição de um organismo nos moldes de uma agência de desenvolvimento. Neste particular, este estudioso acena com uma opção que pode ser a transformação da EMBRATUR em agência de desenvolvimento (deixando a mesma de ser autarquia), argumentando ao final, que acredita que este formato iria conferir uma maior agilidade à atividade.

Caio Carvalho, ao nos conceder entrevista, avaliou que a criação de um Ministério para o Turismo propiciou avanços inegáveis no campo das políticas públicas. Entretanto, reputa grande parte destas conquistas ao talento e capacidade de articulação do atual ministro Walfrido dos Mares Guia. Com efeito, a partir da pesquisa de Cavalcanti (2006) junto aos representantes do Conselho Nacional de Turismo, é notório o reconhecimento destes quanto à atuação competente de Mares Guia. Adicionalmente, a referida autora destaca seu (do ministro Mares Guia) empenho nas áreas e promoção e marketing, via, por exemplo, a realização de eventos com grande visibilidade nacional, como o Salão de Turismo (na sua 3.a.

²⁹⁸ Estes comentários foram feitos por Cruz, em entrevistas a nós concedida em 1 de setembro de 2006.

²⁹⁹ Estes comentários foram feitos por Beni, em entrevistas a nós concedida em 4 de agosto de 2006.

edição), além da ampliação do número de escritórios de turismo no exterior que, atualmente, são nove, e estão direcionados para os mercados da América do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Portugal, Reino Unido, Benelux e Escandinávia.

Em face do quadro acima delineado, Carvalho adverte que teme pelo “esvaziamento” do órgão, em caso de o mesmo não poder contar, no futuro, com dirigentes que reúnam atributos executivos e políticos de igual porte do atual ministro e de sua assessoria³⁰⁰.

A partir do exposto, e levando-se em conta a manifesta necessidade de consolidar o exercício da articulação do Turismo com os outros setores governamentais com a sociedade civil organizada, sem falar na obrigatoriedade de se investir permanentemente na interação entre os próprios segmentos que constituem o respectivo setor, pensamos que o estabelecimento de um Ministério do Turismo é essencial para o fortalecimento do setor. Na verdade, este organismo pode vir a funcionar, como uma espécie de catalisador das forças, organizando-as na direção de um maior entrelaçamento de todos os atores envolvidos com esse campo. Ademais é indiscutível, a nosso ver, que a constatação da existência de uma pasta especialmente direcionada para a atividade turística ajuda a sinalizar o (provável) incremento da atenção que se pretende atribuir, doravante, aos assuntos a ela relacionados.

Quanto à importância do perfil diferenciado das lideranças que venham a ocupar esta pasta, vale lembrar que em democracias de caráter recente, que apresentam relativo amadurecimento institucional (como acreditamos ser o caso do Brasil), há que se atentar para o peso político dos atores, que podem, em função de sua capacidade de articulação, fazer com certos temas ingressem com menor dificuldade na agenda estatal, tornando-se foco de debates e interesses. (Frey, 2000 ; Lamounieur, s/d). Neste sentido, como vimos, tal configuração é observada no campo do Turismo Brasileiro, o qual ganhou maior destaque, quando foi comandado por gestores como Dória, Caio Carvalho, Mares Guia, dentre outros. Por conta disso, é razoável reconhecer que este traço personalista tem seus desdobramentos positivos, na medida em que se sabe que a habilidade de articulação política abre possibilidades do acesso mais fácil de certos temas, às pautas governamentais. No entanto, em contrapartida, esta qualidade também empresta uma certa vulnerabilidade à atividade turística, conspirando para a sua fragilidade,

³⁰⁰ A esse respeito, cabe registrar reflexão de Loureiro (2001) - que apesar de ser direcionada para questões fiscais, é perfeitamente adaptada a outras dimensões - de que “as instituições políticas influenciam os resultados, mas não os explicam inteiramente”. Portanto, há que se considerar também, no âmbito da análise de certos contextos, os fatores políticos contingentes, como a habilidade do governante nas negociações entre poderes legislativo e executivo ou dentro dos gabinetes parlamentares, assim como, para a construção de consensos entre as forças políticas e a coordenação político-administrativa no interior do governo.

LOUREIRO, Maria Rita. *Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada*. Rev. bras. Ci. Soc., out. 2001, vol.16, no.47, p.77,78. ISSN 0102-6909

em caso de essas personalidades diferenciadas migrarem para outros postos, o que pode significar o “esvaziamento” do organismo responsável pelo gerenciamento da dita atividade.

Assim sendo, apesar de concordarmos com a relevância desta característica - habilidade de articulação política -, e com os reflexos auspiciosos a ela associados, reafirmamos que a sua ocorrência não dispensa os respectivos líderes dos necessários talento e competência técnica, sem os quais, a tarefa de gerir a atividade certamente não prosperará. Desta forma, e analisando o cenário brasileiro, entendemos que ao Turismo, não basta apenas ter uma pasta ministerial. É preciso - sobretudo no atual estágio de evolução da atividade - que a mesma seja dirigida por executivos de reconhecida liderança e trânsito político, mas que conheçam profundamente as especificidades do setor e reúnam elevada capacidade de gestão.

Acrescentamos ainda que é igualmente fundamental a existência de um aporte mínimo de recursos que permita implementar os projetos e programas, uma vez que, talento somado a uma estrutura ministerial, embora sejam importantes, não são suficientes para conduzir a uma gestão bem sucedida³⁰¹.

Sumariando, parece-nos que o ideal seria alcançar a conjunção dos fatores: liderança política, conhecimento técnico, espaço institucional reconhecido e recursos financeiros, os quais, juntos, permitem que melhor se enfrente o grande desafio de levar adiante as principais reivindicações do setor inseri-las nas pautas do governo, visando sensibilizar e mobilizar as atenções de todo o conjunto de atores, para a atividade turística.

Agregue-se aos conteúdos acima discutidos, o caráter imprescindível de que todas as discussões que envolvam a atividade turística sejam permeadas pela preocupação com a sustentabilidade da mesma, e que se atente para as questões consumeristas, atribuindo-se especial atenção aos consumidores finais, em razão da sua condição de hiposuficiência no âmbito das relações de consumo.

Em tempo, insistimos, com base no alerta de Beni, que urge que se realize o inventário do espaço turístico nacional, questão essa que, segundo este estudioso, ainda continua pendente³⁰².

No tocante às lacunas relativas à qualificação e à capacitação dos recursos humanos do setor, de acordo com as manifestações de Beni, elas persistem sendo o calcanhar de Aquiles do

³⁰¹ Neste caso, há que se considerar as reflexões de Frey (2000) que adverte para as realidades distintas das sociedades em desenvolvimento versus as desenvolvidas. Conseqüentemente, em virtude das peculiaridades presentes em sociedades nas quais a democracia foi instalada mais recentemente, as políticas e sua condução devem, no dizer de tal estudioso, ser tratadas não apenas como fatores institucionais e processuais específicos, sendo necessário uma adaptação do instrumental de análise de políticas públicas às condições específicas dessas sociedades.

³⁰² Conforme afirma o autor em entrevista a nós concedida em 4 de agosto de 2006.

turismo nacional, permanecendo como um dos entraves expressivos a serem enfrentados pelo sucessor de FHC. De fato, na ótica deste estudioso, a maior parte dos conteúdos discutidos nos Planos estratégicos “não chega na ponta”, e quando chega, “muitas vezes não consegue ser processada”, até porque as Secretarias de Estado não estão efetivamente preparadas para fazer a disseminação³⁰³.

Quanto ao desenho institucional adotado pelo Turismo, na gestão de Lula, promoveu-se, no âmbito federal, uma reorganização da área de turismo, e atualmente, ela se apresenta organizada em três macro-estruturas, sendo que cada uma delas se reporta diretamente ao Ministro do Turismo. São elas:

- a) Secretaria Nacional de Políticas Públicas, composta pelos seguintes departamentos:
Depto de Planejamento e Avaliação do Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Departamento de Promoção e Marketing Nacional; Departamento de Relações Internacionais do Turismo.
- b) Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, composta pelos:
Departamento de Infra-estrutura Turística, Departamento de Financiamento e Promoção de Investimentos no Turismo, Departamentos de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo e Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo.
- c) EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo, composto por 5 diretorias, a saber:
Diretoria de Estudos e Pesquisas; Diretoria de Marketing e Relações Institucionais; Diretoria de Turismo de Lazer e Incentivos; Diretoria de Turismo de Negócios e Eventos; Diretoria de Administração e Finanças.

Com respeito à EMBRATUR – e em razão da criação do Ministério do Turismo, em janeiro de 2003 -, este órgão passou a direcionar suas ações para as atividades de promoção, divulgação e comercialização dos destinos turísticos nacionais no exterior. (BRASIL, 2003).

Existe ainda o Conselho Nacional de Turismo - CNTur, que é um órgão colegiado de assessoramento, sobre o qual já tecemos considerações anteriormente.

Cabe destacar a reativação do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo - FORNATUR, que é um órgão informal, consultivo e constituído pelos Secretários e

³⁰³ Conforme afirma o autor em entrevista a nós concedida em 4 de agosto de 2006.

Dirigentes Estaduais de Turismo, e que também se articula dando suporte aos 27 Fóruns Estaduais de Turismo estabelecidos em todos os estados-membros. Sua constituição reforça uma das principais estratégias do atual governo: o estímulo a maior participação dos estados. Além disso, este fórum tem como alvo auxiliar na identificação de problemas e soluções, canalizando as demandas dos estados e municípios, funcionando como canal de interlocução entre a esfera federal e os estados-membros, os quais, por seu turno, espera-se, que colem as necessidades dos municípios e regiões turísticas.

Segundo discurso oficial, dentre suas atribuições, este organismo - FORNATUR – deve contribuir para a construção das políticas públicas e do Plano Nacional do Turismo (PNT), atuando como facilitador e articulador para a formação das parcerias necessárias com vistas à execução e avaliação dos programas e projetos concebidos. Ademais, cabe a este colegiado elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, aportando recursos e capacidade gerencial, tornando-se, portanto, co-responsável pelos resultados alcançados.

Há que se discorrer, ainda que brevemente, sobre a implantação dos Fóruns Estaduais de Turismo, os quais têm a finalidade de servirem de elos de comunicação entre o governo federal e os destinos turísticos. Sua constituição expressa, em certa dimensão, a intenção de buscar otimizar e ordenar as demandas das diferentes regiões do país. Logo, estes fóruns reúnem o Secretário Estadual ou a autoridade equivalente a este cargo, as entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional (através de suas representações regionais), a representação dos Municípios e das instituições de Ensino Superior/Turismo, e demais entidades de relevância estadual, vinculadas ao Turismo.

Na esfera municipal, tanto se incentivou a criação dos Conselhos Municipais de Turismo, quanto a associação de municipalidades (no formato de consórcios), sendo que no caso desta última alternativa, visava-se a elaboração de Roteiros Integrados, com o intuito final de disponibilizar produtos turísticos em conjunto.

De acordo com entrevista concedida pelo Secretário de Políticas Públicas a Cavalcanti (2006), ao se conceber os fóruns estaduais, aspirava-se reproduzir no nível estatal, um modelo de colegiado tal qual o Conselho Nacional de Turismo, onde as discussões entre os diversos atores pudessem ser realizadas e as questões relevantes do setor, debatidas. Pretendia-se que estes fóruns viessem a ajudar no processo de implantação do Plano Nacional de Turismo (PNT), melhorando a articulação local entre os múltiplos agentes relacionados ao setor turístico.

Questão relevante que sobressai na fala do referido secretário, a qual, no nosso entendimento merece destaque, diz respeito ao fato de o próprio Ministro ter se empenhado em implantar

todos os fóruns – inaugurando pessoalmente, em conjunto com os respectivos governadores de cada estado, esses organismos - no primeiro ano de sua gestão. Agregue-se a este conteúdo, declaração do mencionado gestor, reproduzida por Cavalcanti (2006), de que jamais algum estado foi mais beneficiado do que outro, em virtude de sua orientação política. Como desdobramentos negativos advindos do processo de implantação destas arenas (ou pelo menos, resultados não tão promissores), Cavalcanti (2006) menciona que em alguns Estados-membros, este modelo de colegiado ainda não “vingou”. Considere-se também, em linha com seus comentários, que bem poucos Estados criaram câmaras temáticas, o que sugere, que não só “os debates ainda são muito restritos”, como afirma a estudiosa, mas que, segundo nossa inferência, o grau de complexidade das discussões e da articulação entre os vários atores ainda deixa a desejar. Adicione-se a isto, a constatação da baixa representação municipal, o que libera a agenda desses colegiados, permitindo que se privilegiem temas e debates mais voltados para o interesse das capitais e dos programas estaduais e, assim, por força dessa situação, as questões municipais são relegadas. Esse conjunto de evidências inspirou, de acordo com Cavalcanti (2006), que o Ministério do Turismo declarasse que no próximo governo, os esforços serão redirecionados para robustecer esses organismos e incentivar a institucionalização da participação municipal, com a intenção de equilibrar as forças políticas em torno dessas estruturas, evitando-se a prevalência dos interesses estaduais.

Com efeito, os relatos reunidos até o momento refletem, a nosso ver, a necessidade de que o poder público - e expressamente o governo federal – auxilie e conduza (se necessário) a coordenação e a articulação das diversas instâncias. Além disso, impõe-se dar prosseguimento aos estímulos voltados para habilitar e para capacitar os entes subnacionais, e isto evidencia que a descentralização de políticas públicas de turismo demanda continuidade e empenho, reforçando o argumento de que a desconcentração do poder político, no Brasil, é um processo em construção.

Portanto, é notório que o atual governo não descartou alguns projetos iniciados na gestão de FHC e, em consequência, vem tentando criar mecanismos para estimular a participação dos níveis sub-nacionais, na área do turismo. Não obstante, observam-se grandes dificuldades para tornar realidade esse discurso, em face da histórica atuação centralizadora dos organismos nacionais de turismo, a qual contribuiu para que os órgãos estaduais e municipais quase não participassem dos processos de decisão.

A esse respeito, segundo pesquisa realizada por Solha (2004), os organismos estaduais de turismo ainda se caracterizam pela forte dependência das orientações do governo federal. Além disso, muitos possuem estruturas fragilizadas e convivem com dificuldades decorrentes

dos escassos recursos financeiros disponíveis e dos recursos humanos inadequados, tanto em quantidade como em qualidade.

A título de ilustração, vale lembrar que no transcurso do processo de desenvolvimento do turismo, no Brasil, os organismos federais tiveram freqüentemente um papel central. Em contrapartida, os organismos estaduais e municipais quase não participaram -ou pouco participaram - dos processos de decisão da atividade turística. (Há que se registrar algumas exceções, como o caso da Bahia, as quais não trataremos aqui neste trabalho).

Adicionalmente, conforme vimos, a inexistência durante a maior parte do tempo, de planos nacionais que expressassem uma visão de conjunto do setor, a ausência de visibilidade e transparência de muitas diretrizes e a falta de continuidade das ações, esta última, devido em especial, ao que Cruz (1999) denominou de “circulação” da atividade turística pelas mais diversas esferas da administração, tiveram conseqüências nefastas, no âmbito estadual e municipal, desencorajando iniciativas dos níveis subnacionais.

Entretanto, tal percepção que valorizou os benefícios de uma gestão centralizada veio a se alterar, em razão do crescimento das demandas e de sua diversificação, e tornou evidente que a coordenação nacional não era suficientemente eficiente para garantir dinamismo e flexibilidade para orientar o setor.

Por conseguinte, resta claro para nós que os esforços governamentais (no nível federal) devem focalizar, doravante, não apenas a qualificação dos gestores públicos municipais e estaduais, no campo da execução das ações estatais, mas, também, contribuir para o aprimoramento de seus talentos, no sentido de torná-los capazes de conceberem suas próprias ações administrativas - alinhadas logicamente, ao Plano Nacional de Turismo – porém, contemplando as peculiaridades regionais.

Com relação a esta discussão, gostaríamos expressar nossa posição – a qual tem como suporte a experiência de acompanhamento dos trabalhos do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR) -, e destacar que entendemos que é fundamental envidar energias na direção da qualificação, sobretudo dos atores vinculados à municipalidade. Noutro falar, acreditamos que a autonomia do município será consolidada com a revelação da capacidade destes entes federativos, não só na seara da implementação ações, mas, também, no campo da elaboração de suas orientações, as quais, certamente, como já mencionamos, devem estar orquestradas com aquelas que emanam do nível federal.

Adicione-se a estas ponderações nossa crença de que através da capacitação dos gestores estaduais e municipais de turismo pode-se concorrer para aumentar a proteção das estratégias e planejamentos concebidos nestes níveis, - e que obviamente, guardem coerência com suas

respectivas especificidades locais -, visando à manutenção do seu foco. Em outras palavras, via a adoção deste *approach*, que se propõe a atentar para a importância de se despendem esforços na qualificação dos gestores vinculados às esferas estaduais e municipais, pretende-se preservar muitos programas municipais de mudanças súbitas e descabidas, que poderiam advir de alterações de orientação política, ocorridas no plano federal, estadual e mesmo no municipal.

Neste particular, resgatamos as reflexões de Cruz que alerta para as possíveis vaidades políticas que acometem alguns de nossos gestores públicos, que ao serem eleitos e/ou assumirem administrações, não dão continuidade a planos de governos anteriores, movidos simplesmente por motivações políticas e/ou partidárias. Deste modo, decidem eliminar as “marcas” associadas aos governos pregressos, almejando, por seu turno, deixar seus próprios traços impressos nas políticas, o que leva, na prática, à extinção de vários projetos, sem as devidas ponderações técnicas³⁰⁴.

Vale lembrar, igualmente, que tanto Beni (2001, 2006) quanto Cavalcanti (2006) expressam preocupação com relação à fragilidade institucional das esferas municipal e estadual - a qual está associada, dentre outros fatores, às deficiências no âmbito da gestão e da capacitação dos recursos humanos³⁰⁵.

Realmente, no dizer de Beni, os impactos negativos advindos da fragilidade da qualificação dos recursos humanos no Turismo conspiram contra a aspiração de incrementar a articulação entre as esferas, além de obstaculizar a boa execução das macro-estratégias estabelecidas para o país. Dito de outra forma, a debilidade da “ponta”, constituída especialmente pelas municipalidades, compromete as metas e objetivos definidos nacionalmente³⁰⁶.

Em suma: como a própria Cavalcanti (2006) destaca, mesmo que “em nível estratégico, se estabeleçam políticas consensuadas e coerentes, sua implementação depende de estruturas políticas fortes nos estados e municípios³⁰⁷.”

Com relação ao Plano Nacional de Turismo (2003-2007), discorreremos a seguir brevemente, sobre as metas e os programas nele contidos.

Assim, os objetivos gerais eram:

³⁰⁴ Segundo entrevista concedida pela autora, a nós, em 1 de setembro de 2006.

³⁰⁵ Neste particular, pelo que nos parece, com o suporte da leitura do trabalho de Cavalcanti (2006), até o próprio governo federal tem consciência de tal fragilidade, e da importância, conseqüentemente, de se equacionar tais problemáticas.

Os conteúdos reproduzidos acima estão baseados na entrevista realizada com Beni em 4 de agosto de 2006, tanto quanto na leitura do trabalho de Cavalcanti (2006), vide p.112.

³⁰⁶ Segundo entrevista concedida por Beni, à autora, em 4 de agosto de 2006.

³⁰⁷ Cavalcanti (2006)

- Desenvolver o produto Turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
- Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional

Quanto aos objetivos específicos, elecam-se:

- Dar qualidade ao produto turístico
- Diversificar a oferta turística
- Estruturar os destinos turísticos
- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho
- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional
- Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional
- Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

A partir daí, as metas estabelecidas para o período 2003-2007 são:

- Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações
- Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil
- Gerar 8 bilhões de dólares em divisas
- Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos
- Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

Seguem-se a estas etapas, a definição dos Macro-Programas - que são os desdobramentos temáticos, que foram escolhidos pelo seu potencial de atingir as metas e objetivos, anteriormente mencionados -, bem como, dos programas a eles associados.

Adicionalmente, faremos em relação a cada Macro-orientação, algumas observações pontuais.

- Macro-Programa 1 - Gestão e Relações Institucionais:

Programa de acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo; Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano; Programa de Relações Internacionais.

- Macro-Programa 2 – Fomento:

Programa de Atração de Investimentos; Programa de Financiamento para o Turismo.

- Macro-Programa 3 - Infra-estrutura:

Programa de Desenvolvimento Regional; Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial.

Fica evidente que as prioridades do governo, quais sejam, fortalecer a descentralização do processo decisório e incrementar a articulação e com os diversos atores, públicos

privados estão materializadas neste item, que visa, sobretudo, eliminar entraves burocráticos, compartilhar decisões, otimizar recursos, aumentar a eficiência e evitar sobreposição de ações, além de facilitar a participação de todos os entes e atores vinculados à atividade turística.

Destacamos ainda, a louvável preocupação de estabelecer programas focados na avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Turismo (PNT) etapa fundamental do planejamento estratégico, a qual permitirá, a nosso ver, vislumbrar melhor os acertos e redirecionar e ajustar eventuais ações que não foram bem sucedidas.

Todavia, no plano real, segundo Cavalcanti (2006), enquanto se percebem avanços significativos no âmbito da articulação institucional e comercial, no que tange à avaliação e monitoramento, os progressos têm sido mais lentos.

Adicionalmente, em 2005, segundo o site oficial do Ministério do Turismo, foi criado o Programa “Turismo Sustentável e Infância”, cuja missão era apoiar e desenvolver ações intersetoriais de turismo sustentável com o foco na proteção dos Direitos da Criança contra a exploração sexual.

No dizer de Cavalcanti (2006), em relação aos Macro-programas 1 e 2, relativos ao fomento à iniciativa privada e infra-estrutura, os avanços são significativos, devido aos recursos liberados por intermédio do programa de investimentos (que somam R\$ 3,15 bilhões em 2004 e 2005) à reinstalação do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, e à recente liberação de créditos especiais pela Caixa Econômica Federal.

Assim sendo, com referência à infra-estrutura, o que se percebe, em geral, é um desenvolvimento substancial em termos de saneamento básico, melhoria do acesso ferroviário, aeroviário e rodoviário, urbanização, recuperação de centros de eventos, parques de exposição, parques ecológicos, etc.

Todavia, segundo Cavalcanti (2006), quanto aos programas do PRODETUR, os mesmos caminham lentamente. De fato, em linha com nossas investigações, parece-nos que, com exceção do PRODETUR/Nordeste, as outras versões, tais como, Prodetur/JK e Prodetur/Sul evoluem devagar, graças, dentre outras razões, aos aportes estaduais e às restrições à contratação de financiamento, em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal, afora obviamente, a demora de liberação dos financiamentos internacionais.

- Macro-Programa 4 - Estruturação e Diversificação da Oferta Turística:

Programa de Roteiros Integrados; Programa de Segmentação.

O “Programa de Regionalização do Turismo” está em linha com a nova ótica de atuação do governo Lula, que deslocou o foco do plano municipal para o regional. Em outras palavras, tal programa fundamenta-se na descentralização das políticas públicas de turismo, privilegiando o âmbito regional, ao invés do municipal. De acordo com as diretrizes do próprio programa, através da sua implementação, pretende-se no médio prazo, promover uma transformação na oferta turística nacional. Da mesma forma, o documento publicado pelo Ministério do Turismo, que discorre sobre o programa, divulga que seus objetivos são:

- ampliar e qualificar o mercado de trabalho;
- dar qualidade ao produto turístico;
- diversificar a oferta turística;
- estruturar os destinos turísticos;
- ampliar o consumo turístico no mercado nacional;
- aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;
- ampliar o consumo turístico no mercado nacional;
- aumentar o tempo de permanência e gasto médio do turista.

Na visão de Beni, reproduzida em reportagem, na Revista *Turismo em Números*, do mês de abril /2005, o Programa de Regionalização do turismo, concebido e implementado pelo governo Lula, está alinhado às políticas recomendadas pela Organização Mundial do Turismo – OMT, bem como, inspira-se no Esquema do Desenvolvimento do Espaço Comunitário - EDEC, que é adotado pelos países europeus. Seu objetivo é transformar as ações, antes centradas nos municípios, em uma política mobilizadora, com capacidade de promover mudanças por meio de um planejamento sistematizado e participativo, buscando coordenar o processo de desenvolvimento turístico de uma região. O referido autor afirma também que pesquisas recentes identificam que os novos rumos da atividade turística caminham no sentido de abraçar o conceito de regionalização da atividade, como uma das principais tendências. Assim sendo, pesquisadores de diversas universidades do mundo todo estão denominando este movimento de “nova regionalização turística”. Desta forma, segundo este estudioso, “apesar de o turismo ser uma atividade de caráter predominantemente privado, devem ser implementadas políticas públicas de apoio à formação de arranjos produtivos locais, pautados

nos princípios da economia solidária”. Beni finaliza seu artigo afirmando que: “O Programa de Regionalização [do Turismo] cria, assim, um espaço ideal para a construção e estruturação de *clusters* de turismo, em que se deve atentar para a sinergia necessária, por meio de mecanismos de efetiva integração como os consórcios de municípios e empresas, cadeias de fornecedores, consórcios de marcas e outras formas de cooperação entre iniciativa privada e poder público, tudo isso num primeiro nível”. Na seqüência, Beni ressalta que num segundo momento, participam as associações empresariais pró-ativas, cooperativas de crédito e instituições de garantia de crédito. Já no terceiro nível, ele aponta para a incorporação de todos os atores sociais e agentes institucionais que estão vinculados ao desenvolvimento turístico da região, citando inicialmente, o Fórum de Turismo coordenado pela Secretaria Estadual, as Secretarias Municipais, as Comissões de Turismo, Agências de Desenvolvimento de Turismo e entidades do Terceiro Setor e Universidades³⁰⁸.

Segundo entrevista de Zuanazzi, ex-secretário nacional de políticas públicas do Ministério do Turismo, concedida a Solha, em 2004, o “Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil” tem como finalidade, “corrigir” a distorção existente no seu antecessor, isto é, no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que se caracterizava por manter uma relação direta com a “ponta”, sem intermediação. Em suma: o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), na ótica deste gestor, tinha como traço marcante o elo direto entre o governo federal e os municípios. De fato, um dos objetivos do “Programa de Regionalização do turismo: Roteiros do Brasil” é trabalhar na direção da regionalização do turismo, envolvendo mais intensamente as esferas locais, devendo, contudo, contar com o apoio efetivo da esfera estadual na condução do desenvolvimento do turismo no país³⁰⁹.

De acordo com o discurso oficial, expresso no site eletrônico do Ministério do Turismo, que trata sobre o referido programa, a primeira etapa consistiu na realização de Oficinas de Planejamento e Definição de Estratégias para Implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, com vistas à elaboração de um mapeamento da oferta turística do país. Foram identificadas 219 regiões turísticas, que compreendiam 3.203 municípios/distritos brasileiros.

³⁰⁸ Tais comentários foram reunidos a partir de entrevista concedida por Beni à Revista *Turismo em Números*, do mês de abril /2005, p. 20. Ademais, adicionamos aos relatos acima, conteúdos da interlocução que mantivemos com o aludido estudioso, em 4 de agosto de 2006. Para complementar, recomendamos a leitura do livro de Beni, intitulado: “Política e Planejamento de Turismo no Brasil”. São Paulo: Aleph. 2006.

³⁰⁹ Informação obtida via entrevista que Milton Zuanazzi concedeu a Professora Karina Solha, que reproduziu conteúdos da mesma em sua tese “Órgãos Públicos Estaduais e o Desenvolvimento do Turismo no Brasil”, defendida em final de 2004.

O passo seguinte se concentrou na seleção, a partir do universo de regiões acima apresentado, de determinadas regiões turísticas que estavam num estágio mais maduro de desenvolvimento, com vistas a apresentá-las no “I Salão do Turismo – Roteiros do Brasil”, realizado em junho de 2005. Após a realização desse evento, decidiu-se pela necessidade de proceder-se a algumas adequações nas regiões turísticas. Por fim, com base nestes ajustes, foi lançado o “Plano de Cores do Brasil”, que pretendia estimular a promoção do Turismo nacional.

De agosto a novembro de 2005, o Ministério do Turismo, por meio de Oficinas de Planejamento e Avaliação das Regiões Turísticas, promoveu novo mapeamento das regiões turísticas brasileiras, definindo-se pelo estabelecimento de um total de 200 regiões turísticas, formadas por 3.819 municípios.

Recentemente, segundo Cavalcanti (2006), em face do número relevante de roteiros, e por outro lado, da limitação de recursos, optou-se pela priorização de 87 roteiros, o que representa um número médio de três por cada estado-membro e aproximadamente cinco interestaduais. Conforme relata a autora, o objetivo é que eles gerem um “efeito demonstração”, e assim, incentivem os roteiros restantes a se organizarem, buscando aprimorar-se.

Quanto ao suporte promocional e comercial dado ao “Programa de Regionalização do Turismo”, estes se expressam através da consolidação do “Salão do Turismo”, que já está em sua 3ª edição. Neste espaço, apresentam-se os roteiros ao público final, e ocorrem rodadas de negociação entre operadoras nacionais e agentes receptivos locais.

No dizer da autora, este programa tem sido foco de muitas críticas da academia por privilegiar a dimensão comercial em prejuízo do planejamento regional e local, sobretudo em relação aos aspectos inerentes à sustentabilidade da atividade turística. Assim sendo, há necessidade de ações direcionadas para a estruturação do território, e caso as distorções observadas não sejam equacionadas, o cenário pode evoluir para um quadro de crescimento desequilibrado de muitas das localidades envolvidas. Além disso, como alerta a própria estudiosa, é preciso considerar, “o quadro de fragilidade institucional ainda presente em muitas secretarias o qual dificulta a criação e efetivação dos instrumentos de planejamento territorial³¹⁰”.

Beni (2006) também adverte para alguns riscos relacionados ao Programa de Regionalização do Turismo, sobretudo para o de se confundir roteirização com regionalização. Esclarece que roteiro significa identificar um produto turístico, incluí-lo em uma rota geográfica, a qual é composta por vários municípios. Regionalização, por sua vez, tem um significado mais

³¹⁰ Calvalcanti (2006), p.125.

amplo. Pressupõe a aplicação do plano nacional, a fim de consolidar arranjos produtivos e inclui a articulação da produção e a preocupação com a construção de cenários de sustentabilidade social, econômica, cultural, política e institucional³¹¹.

Relativamente ao “Programa de Segmentação”, iniciamos esclarecendo que a segmentação, neste contexto, é entendida como uma forma de organizar o Turismo, com o intuito de incrementar seus planejamento e gestão.

Segundo divulga o Ministério do Turismo, através da publicação “Segmentação do Turismo – Marcos Conceituais”, após estudos e pesquisas, foram identificados 12 segmentos: Turismo Social, Ecoturismo, Turismo Cultural, Turismo de Estudos e Intercâmbio, Turismo de Esportes, Turismo de Pesca, Turismo Náutico, Turismo de Aventura, Turismo de Sol e Praia, Turismo de Negócios e Eventos, Turismo Rural e Turismo de Saúde.

- Macro-Programa 5 - Qualidade do Produto Turístico:

Programa de Normatização da Atividade Turística; Programa de Qualificação Profissional.

No dizer de Cavalcanti (2006), verificou-se um trabalho de normatização que se materializou com a implantação de programas de mão-de-obra, com o estabelecimento de normas de sustentabilidade para meios de hospedagem, bem como, de normas direcionadas para empresas que trabalham com turismo de Aventura. Há ainda comissões de estudo - envolvidas com a elaboração de outras orientações normativas - as quais tem a Inmetro como parceira, no âmbito do desenvolvimento e da implantação das mesmas.

Quanto à Lei Geral de Turismo, percebe-se, com base em declaração do ex-Ministro do Turismo, Mares Guia, que ela deve ser aprovada ao longo do ano de 2007, e reúne vários pleitos de toda a cadeia produtiva do Turismo, os quais são oriundos das agências de viagens, da hotelaria, dos transportadores turísticos, dentre outros segmentos constitutivos do setor.³¹².

³¹¹ Com base em entrevista concedida pelo autor, a nós, em 4 de agosto de 2006. Ademais, recomendamos leitura do livro: “Política e Planejamento de Turismo no Brasil”. São Paulo: Aleph. 2006.

³¹² O ministro deu a referida declaração durante a apresentação do 11º Boletim de Desempenho Econômico do Turismo, no Rio de Janeiro, em 28/9/2006. A informação acima foi coletada em site eletrônico, no dia 29/9/2006. O nome do site é Mercado & Eventos e o endereço eletrônico é:

<http://www.mercadoeventos.com.br/script/FdgDestaqueTemplate.asp?pStrLink=3,29,0,14554&IndSeguro=0>

De acordo com consultor jurídico da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV), em entrevista reproduzida na *Revista do Turismo on line*, a Lei Geral não entrará em conflito com o Código do Consumidor³¹³.

Não obstante, via o art. 48, do anteprojeto de Lei Geral de Turismo, infere-se a intenção de se classificar a atividade da agência de turismo como atividade apenas intermediadora e, assim, por conta desse argumento, pretende-se retirá-la do campo de proteção do Código do Consumidor. Todavia, a nosso ver, há que se ponderar que se a intermediação for remunerada, com vantagem financeira para a agência de turismo - conforme explicitado no art. 49 e respectivos incisos, do dito projeto de lei – então, torna-se difícil de considerá-la apenas e tão somente como intermediadora, e deste modo, excluí-la da alçada do Código do Consumidor. Neste particular, reiteramos que uma lei específica, setorial, não tem a competência de excluir determinada situação do âmbito do Código do Consumidor.

Em resumo, e conforme explicitamos acima, parece clara a tentativa do dito projeto de lei, de buscar limitar a abrangência do Código do Consumidor, no que concerne aos negócios turísticos. No entanto, esperamos que a boa análise leve à manutenção da atividade sob a proteção da referida lei consumerista.

Além disso, com base na pesquisa de Cavalcanti (2006) foram direcionados aproximadamente R\$ 50 milhões para qualificar 1480 empreendimentos, 4100 manipuladores de alimentos e 62 mil empregados de maneira geral, sem contar três projetos educacionais, que estão em fase de implementação, a saber: “Brasil: Meu negócio é Turismo”; “Caminhos do Futuro” e “Empreendetur”.

Segundo pesquisamos, serão investidos R\$ 3,4 milhões, no projeto “Brasil: Meu negócio é Turismo” e assim, o Ministério do Turismo pretende qualificar 24.300 profissionais vinculados direta ou indiretamente à área de turismo em todo o país, com o apoio da Fundação Roberto Marinho³¹⁴.

O projeto “Caminhos do Futuro”, de acordo com o discurso oficial, visa à capacitação de professores da rede pública para estimular o interesse de crianças e jovens pela preservação dos atrativos turísticos, assim como, tem a intenção de contribuir para incentivar as carreiras de turismo. Ao final, pretende-se de capacitar 700 professores nos 14 estados e, por meio deles, atingir 140 mil estudantes da educação básica.

³¹³ A referida declaração foi reproduzida no site eletrônico, da “Revista do Turismo on line”, cujo endereço eletrônico é <http://www.revistadoturismo.com.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=323&sid=96>, ao qual tivemos acesso em 8 de outubro de 2006.

³¹⁴ Matéria intitulada “Turismo: governo capacitará 24.300 profissionais”, publicada no jornal *O Globo*, em - 05/10/05, escrita por Fabiana Ribeiro

O “Empreendetur” é um programa de abrangência nacional e almeja promover a orientação e inclusão de profissionais da área de Turismo no mercado de trabalho, objetivando contribuir para o aprimoramento e orientação aos estudantes e profissionais de Turismo. O próprio site eletrônico do “Empreendetur”, discorre sobre este programa, detalhando que o mesmo é organizado por iniciativa da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo e Turismólogos (ABBTUR), em parceria com o Ministério do Turismo, Sebrae Nacional e apoio da Fundação Banco do Brasil³¹⁵.

Apesar desses investimentos, resgatamos as reflexões de Beni, formuladas em entrevista a nós concedida, o qual insiste em apontar as necessidades de o poder público continuar a envidar esforços na área de qualificação profissional no Turismo.

- Macro-Programa 6 - Promoção e Apoio à Comercialização:

Programa Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro; Programa de Reposicionamento da Imagem do Brasil; Programa de Apoio à Comercialização.

Neste item destacam-se o “Plano Cores do Brasil” direcionado para o mercado nacional e o “Plano Aquarela” focado no mercado internacional. Também identificamos o lançamento da “Marca Brasil”.

- Macro-Programa 7- Informações Turísticas.

Programa de Base de Dados; Programa de Pesquisa de Demanda; Programa de Avaliação de Impacto do Turismo; Programa Avaliação de Oportunidade de Investimento.

Este macro-programa é voltado para ações com o fim de incrementar a produção e a disseminação de informações turísticas, sem as quais o planejamento e o desenvolvimento do setor ficam certamente comprometidos. Deste modo, são divulgados boletins econômicos, elaboradas pesquisas sobre turismo doméstico e internacional, estudos econômicos sobre meios de hospedagem, dentre outros estudos. Simultaneamente, firmaram-se convênios com instituições de ensino e entidades voltadas para a capacitação e qualificação de profissionais, tais quais: IBGE, FIPE, SEBRAE, FGV-RJ, Banco Central, etc.

3.4 Considerações finais:

³¹⁵ Consulta feita ao próprio site eletrônico do “Empreendetur”, em 9 de outubro de 2006; O endereço eletrônico consultado é: <http://www.empreendetur.com.br/portal/default.asp?op=8>

A partir do exposto e analisando-se o curso do desenvolvimento da atividade turística e de seu entrelaçamento com o poder público no Brasil, percebe-se que a mesma reflete, em certa medida, a história política do país, que pode ser resumida como um contraponto entre centralização e descentralização, firmando-se ao final, as tendências em prol da desconcentração de poder político, ainda que como já tenhamos sugerido anteriormente, este não é um projeto acabado, e requer esforços continuados para a sua consolidação.

No âmbito do turismo, o traço centralizador do governo federal vai marcar profundamente a trajetória evolutiva do setor turístico no país, desde os seus primórdios. De fato, e analisando-se os trabalhos de Beni (1991), Nogueira (1992), Cruz (1999), Solha (2004) e Cavalcanti (2006), até a década de 1980, verifica-se que esse viés concentrador vai concorrer para manter a inexpressiva representatividade dos governos estaduais e municipais, no que tange à concepção e à coordenação de políticas públicas de turismo. Da mesma forma, ao longo da maior parte do tempo da história da atividade turística nacional, observa-se que é irrelevante a presença da iniciativa privada, participando como um dos atores - ou seja, interagindo no campo da concepção e planejamento das políticas públicas do setor -, bem como, é patente a inexistência de participação cidadã³¹⁶.

Quanto ao processo de planejamento governamental, no campo do Turismo, no Brasil, entendemos, inspirados também no discurso de Cruz (1999), que ainda não experimentamos um ciclo completo de planejamento. Realmente, ao avaliarmos a evolução do setor turístico pátrio em nosso país, e adotando como marco inaugural o Decreto lei n.º 406, de 4 de maio de 1938, verificamos que apenas em 1977, ocorre a publicação do primeiro documento oficial denominado “Política Nacional de Turismo”, a qual, no entanto, não foi implementada³¹⁷.

Posteriormente, o Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992 (que regulamentava dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991) definiu os objetivos da Política Nacional de Turismo. Na seqüência, em julho de 1992, foi lançado o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), que detalhava ações a serem conduzidas pelo poder público federal, e enfatizava, dentre outros aspectos, segundo Becker (1995), a importância de se focalizar o

³¹⁶ Todavia, e considerando a atuação da iniciativa privada, no decorrer do período acima mencionado, vale destacar os comentários de Cruz (1999), relativos ao que a autora irá denominar de “(re)ordenamento do território”. Assim, ela observa que a histórica omissão do poder público federal, em relação ao ordenamento e ocupação do espaço, facilitou a ação do setor privado, principalmente em alguns municípios turísticos, nos quais os agentes oriundos desta esfera conduziram seus processos de ocupação do espaço, de acordo com seus objetivos, freqüentemente, não levando em conta os desdobramentos negativos de seus empreendimentos para a coletividade.

³¹⁷ Lembramos que a elaboração de tal política tinha sido determinada pelo Decreto-Lei n.º 55/66, o qual fixou seu objetivo, decidindo no entanto, que caberia ao Conselho Nacional de Turismo formular as diretrizes básicas que deveriam constar da Política Nacional de Turismo.

desenvolvimento regional. Todavia, quanto à Política Nacional de Turismo propriamente, há que se ressaltar que não se verificou a publicação de um documento que buscasse formalizá-la. Com efeito, apenas se identificou a menção dos objetivos desta política no Decreto n.º 448/92, ou seja, não se alcançou elaborar e oficializar tal macro-orientação. Contudo, em relação ao aludido Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), divulgado em 1992, vale lembrar que em virtude da instabilidade institucional e econômica daquele momento, que culminou com o *impeachment* do Presidente da República, Collor de Mello, ele tampouco foi implementado, salvo um único programa, o PRODETUR.

Na sequência, isto é, no decorrer do governo do Presidente Itamar Franco (o qual assume em razão da destituição de Collor), o setor turístico prosseguiu balizado pela “Estratégia de Cinco Pontos”, que tomava emprestadas cinco diretrizes que constavam do Plano acima mencionados, na tentativa de implementá-las. (Carvalho e Brito, 1994)

Finalmente, em 1996, foi editada a Política Nacional de Turismo referente ao interregno 1996-1999. Entretanto, esta política não foi acompanhada por um plano, *comme il faut*, ou seja, não se seguiu a sua edição, a publicação de um plano, conforme estabelecem os cânones do planejamento estratégico³¹⁸. Na verdade, este documento - Política Nacional de Turismo (1996-1999) - é um misto de “política-plano”, não só porque anunciava diretrizes e estratégias, mas porque incorporava programas já existentes, sugerindo outros tantos. Ressalte-se que esta macro-diretriz se refere ao período 1996-1999, não sendo a mesma reeditada posteriormente, apesar de se presumir, devido à reeleição de FHC, que a mesma continuasse balizando as ações do setor.

A seguir, em 2003, o governo Lula publicou o Plano Nacional de Turismo (2003/2007), que contém as diretrizes, metas e programas vigentes atualmente. No que tange a este plano, destacamos que tampouco houve a formalização de um documento que reunisse as orientações políticas que o inspiraram.

Por conta do exposto, e resgatando ponderação feita por nós, a respeito do processo de planejamento no setor turístico, consideramos que o Turismo Brasileiro não vivenciou até o atual momento, um ciclo integral de planejamento, o qual, pressupõe, *grosso modo*, a sequência: Política – Plano – Programa, Implementação e Monitoramento.

³¹⁸ Para maiores detalhes consultar Kotler (1994) que ao comentar o processo de Planejamento estratégico, menciona a existência de oito (8) etapas, a saber: Missão, Análise do Ambiente Externo, Análise do Ambiente Interno, Formulação de Metas, Formulação de Estratégias, Formulação de Programas, Implementação e Feedback/Controle.

KOTLER, Philip. Administração de Marketing: Análise, Planejamento, Implementação e Controle. 4ª. Edição. São Paulo: Atlas. 1994. P.83-92.

Sabemos, de acordo com os relatos de Cavalcanti (2006), que a Organização Mundial de Turismo (2005:6), não diferencia Política, de Plano, sendo suficiente, no seu entendimento, perceber que tais documentos fixam os principais objetivos, estratégias, metas e ações que deverão ser executadas. Não obstante, lembramos que Frey (2000) sustenta que as peculiaridades política e socioeconômicas de democracias recentes, como o caso do Brasil, evidenciam a necessidade de análises que levem em conta essas especificidades. Assim, com base nesta reflexão, reafirmamos a necessidade de maior sistematização no campo do planejamento turístico brasileiro, e detalhamos abaixo, com maior minúcia, nossos argumentos.

Ressaltamos, *a priori*, que não pretendemos aqui defender o insensato cumprimento burocrático e sistemático de etapas, nem privilegiar formatos versus conteúdos. Tampouco desprezamos o caráter democrático e natureza participativa das macro-diretrizes do Turismo editadas ao longo dos governos FHC e Lula, as quais se revelaram em notáveis marcos, em termos do contexto brasileiro. No entanto, destacamos a conveniência da existência de um ciclo completo no âmbito do planejamento da Política Nacional de Turismo, em nome da transparência de orientações de tamanha envergadura, dado o histórico de nosso país, no qual vigoraram durante tempo relevante, governos autocráticos e centralizadores, no curso dos quais, a visibilidade das diretivas nem sempre foi norma prevalecente.³¹⁹

Neste particular, convém lembrar recomendação de Becker (2005), que assinala que um dos grandes desafios que permanecem no campo do Turismo consiste na implementação de uma política integrada, que promova a articulação das diversas instâncias (federais, estaduais, municipais), do vários atores (públicos e privados) e das múltiplas diretrizes, visando também, superar os conflitos setoriais que ainda persistem no Brasil, os quais sabemos, são heranças herdadas do período anterior.

Adicionalmente, cabe aqui refletir sobre o significado do conceito “política pública”, buscando verificar, no âmbito da atividade turística brasileira, como o mesmo se expressou e se materializou. Deste modo, com base na definição de Teixeira (2002), já mencionada no início deste trabalho, é razoável supor que geralmente, uma política pública deva ser definida por meio de lei ou de programas de atuação, incluir a noção de divisão de custos e benefícios sociais e a participação de vários atores (públicos e privados). Além disso, nestas

³¹⁹ Note-se ainda que em sociedades em desenvolvimento, é necessário refletir sobre a importância de expô-las ao aprendizado de um processo organizado de planejamento, em razão da ausência de uma cultura a esse respeito. Ademais, há que se considerar, que essas macro-orientações se constituem em importantes referências, não só para os agentes públicos e privados relacionados com o setor, em todas as esferas de poder, mas igualmente, para a sociedade civil organizada, e isso, por si só, a nosso ver, justifica a seqüência acima sugerida.

circunstâncias, mesmo que elas - políticas públicas - estejam sob a responsabilidade do Estado, suas concepção e implementação decorrem de um processo de tomada de decisões, que inclui órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade, os quais estão associados, em algum grau, com as referidas políticas³²⁰.

Adicionalmente, também mencionamos que o conceito de política pública para Theodoulou (1995) está conectado com a ocorrência de um conjunto articulado de ações de curso intencional - com fins e objetivos definidos -, que expressam um processo contínuo num panorama de curto e longo prazo.

No tocante à definição de política governamental, para Teixeira (2002), esta – política governamental - é, em regra, de cunho estatal, e só passa a ter caráter público quando o debate que dá origem à mesma, envolver necessariamente, os públicos-alvo por ela atingidos. Em suma: a concepção de uma política pública, sob esta ótica, presume indispensável a inclusão da sociedade civil, tanto quanto, de uma ampla gama de agentes públicos no seu (da política) processo de produção, sendo necessária a existência de transparência nas suas condução e publicização.

A partir destas ponderações, se atentarmos para a evolução da atividade turística no Brasil, e considerando a proposta de periodização de Cruz (1999), adotada por nós, então verificamos que no primeiro momento, isto é, de 1938–1966, não tivemos políticas públicas de turismo, na verdadeira acepção da palavra. Realmente, nesta etapa, a concepção das diretrizes do setor era centralizada, restrita às orientações dos gestores estatais vinculados à esfera federal, não se vislumbrando, nem de longe, empenho em ampliar as discussões, buscando incluir atores oriundos dos níveis subnacionais, da esfera privada vinculada à atividade turística, e tampouco outros agentes da sociedade civil.

Ademais, prevaleciam ações isoladas, que tratavam preferencialmente, de alguns ângulos da atividade, e isto significa dizer que não se vislumbra um esforço de “orquestração”, com intuito de incrementar a integração dos vários atores e demais segmentos que compunham o setor. Logo, como a própria Cruz (1999) observa, não se alcançou nem mesmo, no âmbito da própria atividade, criar uma estrutura administrativa estável na esfera federal, dada à elevada “circulação da atividade turística³²¹”, por vários setores da administração pública.

³²⁰ P.2.

³²¹ Tal expressão é utilizada por Cruz, em seu trabalho, para demonstrar a ausência de uma estrutura de administrativa pública estável, no âmbito da atividade turística no Brasil, neste período.

Cabe acrescentar ainda que, neste momento, focalizava-se prioritariamente, as agências de viagens e de turismo, sem contar que nos primórdios, as primeiras normas referiam-se apenas tangencialmente, à atividade turística.

Assim sendo, o conjunto de orientações estatais desta época, que tratavam do turismo – direta ou indiretamente - são, quando muito, políticas governamentais, ainda que a esse respeito, também reconheçamos ser necessário fazer ressalvas, dada a visível desarticulação das diretrizes. Por conta disso, nossa conclusão é que, neste estágio da trajetória da gestão pública do turismo, estamos diante de uma espécie de simulacro de políticas governamentais direcionadas para o respectivo setor, uma vez que há evidências da clara ausência de visão sistêmica por parte do Estado, em relação à atividade turística.

Na sequência, isto é, no interregno de 1966 a 1991, o qual transcorreu sob a égide do Decreto Lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966, definiu-se uma Política Nacional de Turismo, que determinava, igualmente, a criação de órgãos oficiais – tais como a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) - responsáveis por formular, coordenar e implementar a aludida política. Convém lembrar, entretanto, que a publicação desta orientação – ou seja, da Política Nacional de Turismo - só vem a ocorrer 11 anos depois, isto é, em 1977, sendo que a mesma tampouco foi implementada.

Todavia, neste período, surge a primeira estrutura institucional pública do Turismo, e a gestão estatal da atividade tornou-se indiscutivelmente mais organizada, profissional e especializada, em face da instabilidade que marcou a fase pregressa. Revela-se a disposição de se fazer um planejamento mais estruturado da atividade turística, no Brasil, de se aumentar a sua regulamentação (via elaboração de um conjunto de orientações legais). Em suma: busca-se de se ampliar o controle exercido pelo Estado sobre o mercado turístico.

Há que se ter em conta também, que em 1964 ocorreu a instauração da Ditadura Militar, e este acontecimento veio a acentuar a vocação intervencionista que marcou boa parte desta época. Ao mesmo tempo, foram criadas múltiplas linhas de crédito e programas de financiamento, objetivando o incremento da oferta turística do Brasil, notadamente no ramo da hospedagem. Do ponto de vista da concentração do poder decisório, verifica-se, no dizer de Nogueira (1983), que o mesmo convergiu para as mãos do governo central, com o propósito de amenizar os desequilíbrios regionais pela redistribuição dos recursos. Desta maneira, tinha-se a expectativa que as verbas viessem a ser direcionadas de forma menos tendenciosa. Em outras palavras, visava-se, dentre outros objetivos, evitar a “contaminação” dos decisores, que distantes das localidades, poderiam deliberar com maior isenção e autonomia. Tais crenças, na ótica governamental, justificaram a centralização das decisões, bem como o intervencionismo

do poder central no planejamento da atividade. Logo, nesta etapa, na opinião deste estudioso, com a qual concordamos, as ações governamentais no campo do Turismo, destacaram-se por sua natureza hierárquica, centralizada e altamente intervencionista.

Note-se, como alerta Beni (1991, 2001), que as prioridades eram concebidas pela tecnoburocracia, e, assim, este *modus operandi* colocava a atividade turística, muitas vezes, ao sabor dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores.

Nogueira destaca que, ainda que se pretendesse, através da centralização, atingir uma maior eficiência, percebe-se que muitas ações estavam em franca dessintonia com as demandas locais e regionais e, até mesmo, com alguns segmentos que compunham o setor turístico. Era notória sobretudo a ausência de articulação no interior da referida atividade (em especial, a falta de integração e coordenação entre os organismos oficiais de turismo, em todas as esferas da administração), além do próprio setor de turismo com os outros setores governamentais, sem falar dos discretos esforços para incluir a iniciativa privada vinculada à atividade turística e o restante da sociedade civil, nos processos decisórios.

Conseqüentemente, neste contexto, o governo federal foi na maior parte do tempo o “ator principal”, ou seja, era o ente sobre o qual recaiu a competência para formular, coordenar e estimular as atividades turísticas no território nacional, restando aos níveis subnacionais, quando muito, executar as ações. Neste particular, vale ressaltar a falta de preparo destas esferas, no que tange à implementação das próprias ações administrativas, em razão, dentre outras lacunas, de disporem de habilidades precárias de gestão, e da evidente escassez de recursos humanos capacitados.

Quanto ao Conselho Nacional de Turismo, seu divórcio da realidade multifacetada do turismo – a qual é uma característica manifesta da atividade - era flagrante, funcionando, muito mais como uma extensão do poder executivo, do que como um fórum onde se debatiam questões e se confrontavam os diversos interesses em jogo. Realmente, na maior parte deste período, a representação da iniciativa privada, neste colegiado, era minoritária, composta por alguns poucos segmentos turísticos, e não exprimia a complexidade da atividade turística, dado que não incorporava os diversos elos da cadeia produtiva do turismo.

Relativamente à discussão sobre a ocorrência de políticas públicas de turismo, nesta etapa, em face das ponderações de Theodoulou (1995) e Teixeira (2002), não vislumbramos indícios de existência das mesmas. Na verdade, neste estágio, estamos diante de um processo de elaboração de orientações concebidas preponderantemente por agentes estatais, as quais são resultantes de deliberações da burocracia pública (em nível federal), que nessas condições, tornam-se os únicos responsáveis por concebê-las e implementá-las. Há, no

entanto, por parte do Estado, um aprimoramento da visão sistêmica, e este traço não deixa de ser percebido como um avanço em relação à fase pregressa. Conclui-se, por conseguinte, que estamos sim, diante de políticas governamentais.

Vale acrescentar ainda, que ao final da referida etapa, começam a se divisar alterações em favor da desregulamentação do turismo, sendo que tal tendência ganha corpo e se consolida mais vigorosamente, no interior do setor, no período posterior, isto é, a partir de 1991. No entanto, foi via o Decreto n.º 93.607, publicado em 1986, que os financiamentos e créditos para o Turismo sofreram rigorosa limitação. Agregue-se a esses relatos, a edição do já mencionado Decreto n.º 2.294/86, através do qual se firmou a decisão de liberar as atividades de agenciamento, de autorização governamental.

Como dissemos, e só para resgatar, este momento do Turismo Brasileiro começa em 1966 e se estende até o ano de 1991, quando ocorre a revogação do Decreto Lei n.º 55/66, pela Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991. A partir daí, e da edição Decreto n.º 448, de 14 de fevereiro de 1992 - o qual veio a regulamentar dispositivos desta Lei, dispondo sobre a Política Nacional de Turismo - inaugura-se uma conjuntura inovadora para a atividade turística nacional.

Em decorrência destas mudanças, assistiu-se a desregulamentação abrupta do setor, diminuindo sensivelmente a intervenção do Estado no mercado turístico brasileiro. Ao mesmo tempo, verificou-se a alteração da configuração da gestão pública do turismo pátrio, e conforme proposto pela Lei n.º 8.181/91, a EMBRATUR passou a ser chamada de Instituto Brasileiro de Turismo, tornando-se uma autarquia, e assumindo funções prioritariamente promocionais e divulgação.

Considerando o movimento de descentralização da administração pública e de desconcentração de formulação das políticas públicas, ambos formalizados na Constituição Federal de 1988, veremos seus desdobramentos na órbita da atividade turística, na forma de programas que pretendiam/pretendem capturar as especificidades de cada região/localidade, e incorporar progressivamente os entes subnacionais, além de atores societais, atraindo-os para o campo da concepção das ações estatais.

Simultaneamente à descentralização, e desde a promulgação da mencionada Lei Magna Brasileira, ocorreu igualmente um movimento gradativo de institucionalização dos canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Tal movimento estimulou o surgimento de um conjunto de instrumentos participativos, que a exemplo dos Conselhos, buscou reordenar os processos decisórios, através da ampliação da gama de atores presentes nestes fóruns, da reformulação da natureza das suas decisões e do debate público e coletivo. Deste

modo, disseminaram-se experiências participativas, e foi franqueado à sociedade civil, o envolvimento na produção das políticas públicas.

Estas mudanças tiveram desdobramentos na seara do Turismo, na forma de incentivar uma maior articulação do setor em diversas dimensões. Assim, a partir do final da década de 80, sobressaem grandes desafios para os gestores públicos, a saber: promover, na prática, a descentralização das políticas públicas de turismo, incluindo as instâncias estaduais e municipais, atores privados vinculados com a atividade turística, além do restante da sociedade civil organizada. Destaque-se aqui o empenho em incorporar principalmente às municipalidades e o cidadão no processo de concepção/implementação de políticas públicas de turismo, seguindo as premissas da descentralização e de democratização que orientavam a sociedade neste momento.

Assim, podemos perceber, por exemplo, já em 1992, que a Estratégia dos cinco pontos vai envidar esforços em prol do Fortalecimento das CTI – Comissões Integradas de Turismo (em parceria com os Estados) e na direção da Municipalização do turismo.

Também são contabilizadas como resultados desta estratégia, algumas ações interministeriais e intersetoriais, citadas anteriormente, tanto quanto as parcerias entre o governo e o setor privado (Câmara Setorial de Turismo), sendo que esta última iniciativa sugere o empenho em inserir a sociedade civil na seara da concepção políticas públicas voltadas para o setor turístico.

Na seqüência, tais temáticas se fizeram presentes e foram ampliadas na Política Nacional de Turismo (1996-1999) de FHC, e no Plano Nacional de Turismo (2003-2007) do governo Lula. De fato, e em especial, no curso de 1996 até 2006, é manifesta a atuação federal direcionada para assimilar os níveis subnacionais, com vistas incluí-los no processo de concepção e/ou implementação dos programas para o setor (tais como, o PRODETUR, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, o Programa de Regionalização do Turismo, dentre outros), ainda que estas ações tenham sido permeadas por desencontros e lacunas, as quais apontamos no decorrer do trabalho. Paralelamente, em nível nacional, é incontestável o aprofundamento da lógica participativa, a qual, por seu turno, vai inspirar o estabelecimento de fóruns com composição plural, a saber: a Câmara Setorial de Turismo, instituída em 1992 e extinta em 1996, o Conselho Consultivo do Turismo Nacional – CCTN, que funcionou de 1998 a 2001 e o Conselho Nacional de Turismo, instituído em 2001, tendo sofrido alterações em 2003, no governo Lula, que resultaram em uma ampliação ainda maior, da presença de atores públicos e privados.

Agregue-se a este movimento, a disseminação de Fóruns Estaduais e Conselhos Municipais, que previam a presença da sociedade civil, valendo lembrar que a interação entre o Estado e estes colegiados estava prevista no caso do PRODETUR, era exigência no âmbito do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, e continuava sendo incentivada no contexto do Programa de Regionalização do Turismo.

Todavia, por outro lado, cabe registrar que democratizar o plano local, em países que apresentam elevado grau de desigualdade, como o Brasil, não é tarefa fácil, sendo natural esperar grande heterogeneidade de resultados. Essa constatação é reforçada pela fragilidade institucional da maioria destas instâncias, que ainda se encontram despreparadas em muitos aspectos (devido a dificuldades na área de gestão, lacunas de capacitação e qualificação dos recursos humanos, escassez de recursos financeiros, técnicos, etc), para assumir as novas atribuições, sem contar obviamente, a influência (nefasta) do passado centralizador e autoritário, no Brasil, que concorreu para inibir o desenvolvimento de habilidades nestes níveis, em especial, no campo gerencial.

Reconhece-se, no entanto, o comprometimento do Estado com a ampliação da articulação com a sociedade civil (e dentro desta, com os vários segmentos privados relacionados com o setor), sendo necessário acrescentar que esta meta vem sendo objeto de dedicação contínua do governo federal, tanto durante a presidência de FHC, como na vigência do governo Lula.

Com referência aos resultados advindos desse processo, eles são demorados, pois envolvem a construção de parcerias, que pressupõem debates em torno de interesses muitas vezes conflitantes, à procura de pontos em comum, requerendo uma visão de médio e longo prazo.

Há que se considerar igualmente, que esta abordagem é recente, e resulta da substituição de um padrão autoritário de poder, por outro, menos centralizado, mais democrático e aberto à participação dos diversos segmentos representativos da sociedade, requerendo uma mudança de postura de todos os atores que interagem no interior do setor. Logo, diante deste novo contexto: demanda-se a predisposição, entre os agentes envolvidos (públicos e privados), para a negociação, requer-se o incentivo e empenho para lidar com a diversidade, além da clara percepção de que o Estado não é mais o grande patrocinador. Não obstante, dadas as circunstâncias mencionadas até aqui, resta fundamental, que ele (Estado) permaneça o coordenador de todo o processo, para que se garanta que os benefícios a serem atingidos, consistirão nos melhores resultados para a sociedade como um todo.

À guisa de comentários verificou-se no governo FHC, tanto quanto na gestão de Lula, a continuidade do movimento em direção à descentralização das políticas públicas de turismo

(com o intuito de promover à inserção cada vez maior do Município), bem como, o aumento, no plano local, da articulação do turismo com outros setores e com a sociedade civil.

Obviamente, muitos problemas permanecem e ainda não foram equacionados, a exemplo da necessidade de fortalecer institucional dos entes subnacionais (estados e municípios) e de capacitar os recursos humanos do setor turístico, os quais, sabemos, comprometem o desenvolvimento da atividade turística, além de concorrerem para obstar o funcionamento adequado dos fóruns participativos. Ademais, vale lembrar, no caso do município, que o mesmo foi alçado à posição de ente federativo, em virtude da Lei Magna de 1988, e só a partir daí, isto é, muito recentemente, passou a ter autonomia para assumir determinadas atribuições. Assim, ainda que a descentralização das políticas públicas em favor dos estados-membros e dos municípios e o aumento da participação cidadã na produção das referidas políticas sejam realidades vigentes, elas precisam ser consolidadas, e isto requer dentre outras providências, que se envidem energias em direção da estruturação e qualificação das esferas subnacionais para que as mesmas possam dar conta de suas responsabilidades. De fato, e conforme sugerimos, apesar de o município ser o verdadeiro detentor dos atrativos turísticos, caso ele não esteja preparado para lidar com essas novas dinâmicas, certamente será o primeiro a sofrer os reflexos negativos decorrentes dessa nova configuração.

Além disso, é imprescindível incentivar a importância da presença da sociedade civil nos fóruns e colegiados municipais voltados para a produção de políticas públicas de turismo, como forma de consolidar o processo democrático, sobretudo em face do viés autoritário que marcou a história política brasileira, sem contar a trajetória centralizadora da própria gestão pública da atividade turística pátria.

Em jeito de conclusão, e examinando a evolução das políticas na área do turismo, por nós reconstituída, evidencia-se que apenas na sua última fase evolutiva vivenciamos um processo de produção de políticas públicas que, apesar dos percalços, vem buscando incorporar um amplo arco de atores públicos, além da sociedade civil, na elaboração destas orientações. Claro está que este não é um processo acabado e requer, conforme sabemos, um contínuo acompanhamento, visando conferir se os atores presentes neste colegiado representam, efetivamente, os diversos anseios e expectativas da sociedade civil. Reforça-se, portanto, a partir do exposto, a necessidade de estudos que focalizem a órbita da municipalidade, a qual parece ser a instância mais fragilizada e menos preparada para enfrentar os desafios que se impõem. Adicionalmente, conforme mencionamos, e aqui voltamos a reiterar, na esfera do município, e no âmbito das estruturas participativas

(conselhos, fóruns, etc), é preciso persistir no monitoramento do seu funcionamento, com intuito de averiguar a efetiva participação cidadã.

É isso que faremos na próxima etapa, ao abordarmos o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo.

3.4 Considerações finais:

A partir do exposto e analisando-se o curso do desenvolvimento da atividade turística e de seu entrelaçamento com o poder público no Brasil, percebe-se que a mesma reflete, em certa medida, a história política do país, que pode ser resumida como um contraponto entre centralização e descentralização, firmando-se ao final, as tendências em prol da desconcentração de poder político, ainda que como já tenhamos sugerido anteriormente, este não é um projeto acabado, e requer esforços continuados para a sua consolidação.

No âmbito do turismo, o traço centralizador do governo federal vai marcar profundamente a trajetória evolutiva do setor turístico no país, desde os seus primórdios. De fato, e analisando-se os trabalhos de Beni (tese), Nogueira (1992), Cruz (1999), Solha (2004) e Cavalcanti (2006), até a década de 1980, verifica-se que esse viés concentrador vai concorrer para manter a inexpressiva representatividade dos governos estaduais e municipais, no que tange à concepção e à coordenação de políticas públicas de turismo. Da mesma forma, ao longo da maior parte do tempo da história da atividade turística nacional, observa-se que é irrelevante a presença da iniciativa privada, participando como um dos atores - ou seja, interagindo no campo da concepção e planejamento das políticas públicas do setor -, bem como, é patente a inexistência de participação cidadã³²².

Quanto ao processo de planejamento governamental, no campo do Turismo, no Brasil, entendemos, inspirados também no discurso de Cruz (1999), que ainda não experimentamos um ciclo completo de planejamento. Realmente, ao avaliarmos a evolução do setor turístico pátrio em nosso país, e adotando como marco inaugural o Decreto lei n.º 406, de 4 de maio de

³²² Todavia, e considerando a atuação da iniciativa privada, no decorrer do período acima mencionado, vale destacar os comentários de Cruz (1999), relativos ao que a autora irá denominar de “(re)ordenamento do território”. Assim, ela observa que a histórica omissão do poder público federal, em relação ao ordenamento e ocupação do espaço, facilitou a ação do setor privado, principalmente em alguns municípios turísticos, nos quais os agentes oriundos desta esfera conduziram seus processos de ocupação do espaço, de acordo com seus objetivos, freqüentemente, não levando em conta os desdobramentos negativos de seus empreendimentos para a coletividade.

1938, verificamos que apenas em 1977, ocorre a publicação do primeiro documento oficial denominado “Política Nacional de Turismo”, a qual, no entanto, não foi implementada³²³.

Posteriormente, o Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992 (que regulamentava dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991) definiu os objetivos da Política Nacional de Turismo. Na sequência, em julho de 1992, foi lançado o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), que detalhava ações a serem conduzidas pelo poder público federal, e enfatizava, dentre outros aspectos, segundo Becker (1995), a importância de se focalizar o desenvolvimento regional. Todavia, quanto à Política Nacional de Turismo propriamente, há que se ressaltar que não se verificou a publicação de um documento que buscasse formalizá-la. Com efeito, apenas se identificou a menção dos objetivos desta política no Decreto n.º 448/92, ou seja, não se alcançou elaborar e oficializar tal macro-orientação. Contudo, em relação ao aludido Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), divulgado em 1992, vale lembrar que em virtude da instabilidade institucional e econômica daquele momento, que culminou com o *impeachment* do Presidente da República, Collor de Mello, ele tampouco foi implementado, salvo um único programa, o PRODETUR.

Na sequência, isto é, no decorrer do governo do Presidente Itamar Franco (o qual assume em razão da destituição de Collor), o setor turístico prosseguiu balizado pela “Estratégia de Cinco Pontos”, que tomava emprestadas cinco diretrizes que constavam do Plano acima mencionados, na tentativa de implementá-las. (Carvalho e Brito, 1994)

Finalmente, em 1996, foi editada a Política Nacional de Turismo referente ao interregno 1996-1999. Entretanto, esta política não foi acompanhada por um plano, *comme il faut*, ou seja, não se seguiu a sua edição, a publicação de um plano, conforme estabelecem os cânones do planejamento estratégico³²⁴. Na verdade, este documento - Política Nacional de Turismo (1996-1999) - é um misto de “política-plano”, não só porque anunciava diretrizes e estratégias, mas porque incorporava programas já existentes, sugerindo outros tantos. Ressalte-se que esta macro-diretriz se refere ao período 1996-1999, não sendo a mesma reeditada posteriormente, apesar de se presumir, devido à reeleição de FHC, que a mesma continuasse balizando as ações do setor.

³²³ Lembramos que a elaboração de tal política tinha sido determinada pelo Decreto-Lei n.º 55/66, o qual fixou seu objetivo, decidindo no entanto, que caberia ao Conselho Nacional de Turismo formular as diretrizes básicas que deveriam constar da Política Nacional de Turismo.

³²⁴ Para maiores detalhes consultar Kotler que ao comentar o processo de Planejamento estratégico, menciona a existência de oito (8) etapas, a saber: Missão, Análise do Ambiente Externo, Análise do Ambiente Interno, Formulação de Metas, Formulação de Estratégias, Formulação de Programas, Implementação e Feedback/Controle.

KOTLER, Philip. Administração de Marketing: Análise, Planejamento, Implementação e Controle. 4ª. Edição. São Paulo: Atlas. 1994. P.83-92.

A seguir, em 2003, o governo Lula publicou o Plano Nacional de Turismo (2003/2007), que contém as diretrizes, metas e programas vigentes atualmente. No que tange a este plano, destacamos que tampouco houve a formalização de um documento que reunisse as orientações políticas que o inspiraram.

Por conta do exposto, e resgatando ponderação feita por nós, a respeito do processo de planejamento no setor turístico, consideramos que o Turismo Brasileiro não vivenciou até o atual momento, um ciclo integral de planejamento, o qual, pressupõe, *grosso modo*, a seqüência: Política – Plano – Programa, Implementação e Monitoramento.

Sabemos, de acordo com os relatos de Cavalcanti (2006), que a Organização Mundial de Turismo (2005:6), não diferencia Política, de Plano, sendo suficiente, no seu entendimento, perceber que tais documentos fixam os principais objetivos, estratégias, metas e ações que deverão ser executadas. Não obstante, lembramos que Frey (2000) sustenta que as peculiaridades política e socioeconômicas de democracias recentes, como o caso do Brasil, evidenciam a necessidade de análises que levem em conta essas especificidades. Assim, com base nesta reflexão, reafirmamos a necessidade de maior sistematização no campo do planejamento turístico brasileiro, e detalhamos abaixo, com maior minúcia, nossos argumentos.

Ressaltamos, *a priori*, que não pretendemos aqui defender o insensato cumprimento burocrático e sistemático de etapas, nem privilegiar formatos versus conteúdos. Tampouco desprezamos o caráter democrático e natureza participativa das macro-diretrizes do Turismo editadas ao longo dos governos FHC e Lula, as quais se revelaram em notáveis marcos, em termos do contexto brasileiro. No entanto, destacamos a conveniência da existência de um ciclo completo no âmbito do planejamento da Política Nacional de Turismo, em nome da transparência de orientações de tamanha envergadura, dado o histórico de nosso país, no qual vigoraram durante tempo relevante, governos autocráticos e centralizadores, no curso dos quais, a visibilidade das diretivas nem sempre foi norma prevalecente.³²⁵

Neste particular, convém lembrar recomendação de Becker (2005), que assinala que um dos grandes desafios que permanecem no campo do Turismo consiste na implementação de uma política integrada, que promova a articulação das diversas instâncias (federais, estaduais, municipais), de vários atores (públicos e privados) e das múltiplas diretrizes, visando também,

³²⁵ Note-se ainda que em sociedades em desenvolvimento, é necessário refletir sobre a importância de expô-las ao aprendizado de um processo organizado de planejamento, em razão da ausência de uma cultura a esse respeito. Ademais, há que se considerar, que essas macro-orientações se constituem em importantes referências, não só para os agentes públicos e privados relacionados com o setor, em todas as esferas de poder, mas igualmente, para a sociedade civil organizada, e isso, por si só, a nosso ver, justifica a seqüência acima sugerida.

superar os conflitos setoriais que ainda persistem no Brasil, os quais sabemos, são heranças herdadas do período anterior.

Adicionalmente, cabe aqui refletir sobre o significado do conceito “política pública”, buscando verificar, no âmbito da atividade turística brasileira, como o mesmo se expressou e se materializou. Deste modo, com base na definição de Teixeira (2002), já mencionada no início deste trabalho, é razoável supor que geralmente, uma política pública deva ser definida por meio de lei ou de programas de atuação, incluir a noção de divisão de custos e benefícios sociais e a participação de vários atores (públicos e privados). Além disso, nestas circunstâncias, mesmo que elas - políticas públicas - estejam sob a responsabilidade do Estado, suas concepção e implementação decorrem de um processo de tomada de decisões, que inclui órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade, os quais estão associados, em algum grau, com as referidas políticas³²⁶.

Adicionalmente, também mencionamos que o conceito de política pública para Theodoulou está conectado com a ocorrência de um conjunto articulado de ações de curso intencional - com fins e objetivos definidos -, que expressam um processo contínuo num panorama de curto e longo prazo.

No tocante à definição de política governamental, para Teixeira (2002), esta – política governamental - é, em regra, de cunho estatal, e só passa a ter caráter público quando o debate que dá origem à mesma, envolver necessariamente, os públicos-alvo por ela atingidos. Em suma: a concepção de uma política pública, sob esta ótica, presume indispensável a inclusão da sociedade civil, tanto quanto, de uma ampla gama de agentes públicos no seu (da política) processo de produção, sendo necessária a existência de transparência nas suas condução e publicização³²⁷.

A partir destas ponderações, se atentarmos para a evolução da atividade turística no Brasil, e considerando a proposta de periodização de Cruz (1999), adotada por nós, então verificamos que no primeiro momento, isto é, de 1938–1966, não tivemos políticas públicas de turismo, na verdadeira acepção da palavra. Realmente, nesta etapa, a concepção das diretrizes do setor era centralizada, restrita às orientações dos gestores estatais vinculados à esfera federal, não se vislumbrando, nem de longe, empenho em ampliar as discussões, buscando incluir atores oriundos dos níveis subnacionais, da esfera privada vinculada à atividade turística, e tampouco outros agentes da sociedade civil.

³²⁶ P.2.

³²⁷ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, 2002.

Ademais, prevaleciam ações isoladas, que tratavam preferencialmente, de alguns ângulos da atividade, e isto significa dizer que não se vislumbra um esforço de “orquestração”, com intuito de incrementar a integração dos vários atores e demais segmentos que compunham o setor. Logo, como a própria Cruz (1999) observa, não se alcançou nem mesmo, no âmbito da própria atividade, criar uma estrutura administrativa estável na esfera federal, dada à elevada “circulação da atividade turística³²⁸”, por vários setores da administração pública.

Cabe acrescentar ainda que, neste momento, focalizava-se prioritariamente, as agências de viagens e de turismo, sem contar que nos primórdios, as primeiras normas referiam-se apenas tangencialmente, à atividade turística.

Assim sendo, o conjunto de orientações estatais desta época, que tratavam do turismo – direta ou indiretamente - são, quando muito, políticas governamentais, ainda que a esse respeito, também reconheçamos ser necessário fazer ressalvas, dada a visível desarticulação das diretrizes. Por conta disso, nossa conclusão é que, neste estágio da trajetória da gestão pública do turismo, estamos diante de uma espécie de simulacro de políticas governamentais direcionadas para o respectivo setor, uma vez que há evidências da clara ausência de visão sistêmica por parte do Estado, em relação à atividade turística.

Na sequência, isto é, no interregno de 1966 a 1991, o qual transcorreu sob a égide do Decreto Lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966, definiu-se uma Política Nacional de Turismo, que determinava, igualmente, a criação de órgãos oficiais – tais como a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) - responsáveis por formular, coordenar e implementar a aludida política. Convém lembrar, entretanto, que a publicação desta orientação – ou seja, da Política Nacional de Turismo - só vem a ocorrer 11 anos depois, isto é, em 1977, sendo que a mesma tampouco foi implementada.

Todavia, neste período, surge a primeira estrutura institucional pública do Turismo, e a gestão estatal da atividade tornou-se indiscutivelmente mais organizada, profissional e especializada, em face da instabilidade que marcou a fase pregressa. Revela-se a disposição de se fazer um planejamento mais estruturado da atividade turística, no Brasil, de se aumentar a sua regulamentação (via elaboração de um conjunto de orientações legais). Em suma: busca-se de se ampliar o controle exercido pelo Estado sobre o mercado turístico.

Há que se ter em conta também, que em 1964 ocorreu a instauração da Ditadura Militar, e este acontecimento veio a acentuar a vocação intervencionista que marcou boa parte desta época.

³²⁸ Tal expressão é utilizada por Cruz, em seu trabalho, para demonstrar a ausência de uma estrutura de administração pública estável, no âmbito da atividade turística no Brasil, neste período.

Ao mesmo tempo, foram criadas múltiplas linhas de crédito e programas de financiamento, objetivando o incremento da oferta turística do Brasil, notadamente no ramo da hospedagem. Do ponto de vista da concentração do poder decisório, verifica-se, no dizer de Nogueira (1983), que o mesmo convergiu para as mãos do governo central, com o propósito de amenizar os desequilíbrios regionais pela redistribuição dos recursos. Desta maneira, tinha-se a expectativa que as verbas viessem a ser direcionadas de forma menos tendenciosa. Em outras palavras, visava-se, dentre outros objetivos, evitar a “contaminação” dos decisores, que distantes das localidades, poderiam deliberar com maior isenção e autonomia. Tais crenças, na ótica governamental, justificaram a centralização das decisões, bem como o intervencionismo do poder central no planejamento da atividade. Logo, nesta etapa, na opinião deste estudioso, com a qual concordamos, as ações governamentais no campo do Turismo, destacaram-se por sua natureza hierárquica, centralizada e altamente intervencionista.

Note-se, como alerta Beni, que as prioridades eram concebidas pela tecnoburocracia, e, assim, este *modus operandi* colocava a atividade turística, muitas vezes, ao sabor dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores.

Nogueira destaca que, ainda que se pretendesse, através da centralização, atingir uma maior eficiência, percebe-se que muitas ações estavam em franca dessintonia com as demandas locais e regionais e, até mesmo, com alguns segmentos que compunham o setor turístico. Era notória sobretudo a ausência de articulação no interior da referida atividade (em especial, a falta de integração e coordenação entre os organismos oficiais de turismo, em todas as esferas da administração), além do próprio setor de turismo com os outros setores governamentais, sem falar dos discretos esforços para incluir a iniciativa privada vinculada à atividade turística e o restante da sociedade civil, nos processos decisórios.

Conseqüentemente, neste contexto, o governo federal foi na maior parte do tempo o “ator principal”, ou seja, era o ente sobre o qual recaiu a competência para formular, coordenar e estimular as atividades turísticas no território nacional, restando aos níveis subnacionais, quando muito, executar as ações. Neste particular, vale ressaltar a falta de preparo destas esferas, no que tange à implementação das próprias ações administrativas, em razão, dentre outras lacunas, de disporem de habilidades precárias de gestão, e da evidente escassez de recursos humanos capacitados.

Quanto ao Conselho Nacional de Turismo, seu divórcio da realidade multifacetada do turismo – a qual é uma característica manifesta da atividade - era flagrante, funcionando, muito mais como uma extensão do poder executivo, do que como um fórum onde se debatiam questões e se confrontavam os diversos interesses em jogo. Realmente, na maior parte deste período, a

representação da iniciativa privada, neste colegiado, era minoritária, composta por alguns poucos segmentos turísticos, e não exprimia a complexidade da atividade turística, dado que não incorporava os diversos elos da cadeia produtiva do turismo.

Relativamente à discussão sobre a ocorrência de políticas públicas de turismo, nesta etapa, em face das ponderações de Theodoulou (XXX) e Teixeira (XXX), não vislumbramos indícios de existência das mesmas. Na verdade, neste estágio, estamos diante de um processo de elaboração de orientações concebidas preponderantemente por agentes estatais, as quais são resultantes de deliberações da burocracia pública (em nível federal), que nessas condições, tornam-se os únicos responsáveis por concebê-las e implementá-las. Há, no entanto, por parte do Estado, um aprimoramento da visão sistêmica, e este traço não deixa de ser percebido como um avanço em relação à fase pregressa. Conclui-se, por conseguinte, que estamos sim, diante de políticas governamentais.

Vale acrescentar ainda, que ao final da referida etapa, começam a se divisar alterações em favor da desregulamentação do turismo, sendo que tal tendência ganha corpo e se consolida mais vigorosamente, no interior do setor, no período posterior, isto é, a partir de 1991. No entanto, foi via o Decreto n.º 93.607, publicado em 1986, que os financiamentos e créditos para o Turismo sofreram rigorosa limitação. Agregue-se a esses relatos, a edição do já mencionado Decreto n.º 2.294/86, através do qual se firmou a decisão de liberar as atividades de agenciamento, de autorização governamental.

Como dissemos, e só para resgatar, este momento do Turismo Brasileiro começa em 1966 e se estende até o ano de 1991, quando ocorre a revogação do Decreto Lei n.º 55/66, pela Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991. A partir daí, e da edição Decreto n.º 448, de 14 de fevereiro de 1992 - o qual veio a regulamentar dispositivos desta Lei, dispondo sobre a Política Nacional de Turismo - inaugura-se uma conjuntura inovadora para a atividade turística nacional.

Em decorrência destas mudanças, assistiu-se a desregulamentação abrupta do setor, diminuindo sensivelmente a intervenção do Estado no mercado turístico brasileiro. Ao mesmo tempo, verificou-se a alteração da configuração da gestão pública do turismo pátrio, e conforme proposto pela Lei n.º 8.181/91, a EMBRATUR passou a ser chamada de Instituto Brasileiro de Turismo, tornando-se uma autarquia, e assumindo funções prioritariamente promocionais e divulgação.

Considerando o movimento de descentralização da administração pública e de desconcentração de formulação das políticas públicas, ambos formalizados na Constituição Federal de 1988, veremos seus desdobramentos na órbita da atividade turística, na forma de

programas que pretendiam/pretendem capturar as especificidades de cada região/localidade, e incorporar progressivamente os entes subnacionais, além de atores sociais, atraindo-os para o campo da concepção das ações estatais.

Simultaneamente à descentralização, e desde a promulgação da mencionada Lei Magna Brasileira, ocorreu igualmente um movimento gradativo de institucionalização dos canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Tal movimento estimulou o surgimento de um conjunto de instrumentos participativos, que a exemplo dos Conselhos, buscou reordenar os processos decisórios, através da ampliação da gama de atores presentes nestes fóruns, da reformulação da natureza das suas decisões e do debate público e coletivo. Deste modo, disseminaram-se experiências participativas, e foi franqueado à sociedade civil, o envolvimento na produção das políticas públicas.

Estas mudanças tiveram desdobramentos na seara do Turismo, na forma de incentivar uma maior articulação do setor em diversas dimensões. Assim, a partir do final da década de 80, sobressaem grandes desafios para os gestores públicos, a saber: promover, na prática, a descentralização das políticas públicas de turismo, incluindo as instâncias estaduais e municipais, atores privados vinculados com a atividade turística, além do restante da sociedade civil organizada. Destaque-se aqui o empenho em incorporar principalmente às municipalidades e o cidadão no processo de concepção/implementação de políticas públicas de turismo, seguindo as premissas da descentralização e de democratização que orientavam a sociedade neste momento.

Assim, podemos perceber, por exemplo, já em 1992, que a Estratégia dos cinco pontos vai envidar esforços em prol do Fortalecimento das CTI – Comissões Integradas de Turismo (em parceria com os Estados) e na direção da Municipalização do turismo.

Também são contabilizadas como resultados desta estratégia, algumas ações interministeriais e intersetoriais, citadas anteriormente, tanto quanto as parcerias entre o governo e o setor privado (Câmara Setorial de Turismo), sendo que esta última iniciativa sugere o empenho em inserir a sociedade civil na seara da concepção políticas públicas voltadas para o setor turístico.

Na seqüência, tais temáticas se fizeram presentes e foram ampliadas na Política Nacional de Turismo (1996-1999) de FHC, e no Plano Nacional de Turismo (2003-2007) do governo Lula. De fato, e em especial, no curso de 1996 até 2006, é manifesta a atuação federal direcionada para assimilar os níveis subnacionais, com vistas incluí-los no processo de concepção e/ou implementação dos programas para o setor (tais como, o PRODETUR, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, o Programa de Regionalização do Turismo, dentre

outros), ainda que estas ações tenham sido permeadas por desencontros e lacunas, as quais apontamos no decorrer do trabalho. Paralelamente, em nível nacional, é incontestável o aprofundamento da lógica participativa, a qual, por seu turno, vai inspirar o estabelecimento de fóruns com composição plural, a saber: a Câmara Setorial de Turismo, instituída em 1992 e extinta em 1996, o Conselho Consultivo do Turismo Nacional – CCTN, que funcionou de 1998 a 2001 e o Conselho Nacional de Turismo, instituído em 2001, tendo sofrido alterações em 2003, no governo Lula, que resultaram em uma ampliação ainda maior, da presença de atores públicos e privados.

Agregue-se a este movimento, a disseminação de Fóruns Estaduais e Conselhos Municipais, que previam a presença da sociedade civil, valendo lembrar que a interação entre o Estado e estes colegiados estava prevista no caso do PRODETUR, era exigência no âmbito do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, e continuava sendo incentivada no contexto do Programa de Regionalização do Turismo.

Todavia, por outro lado, cabe registrar que democratizar o plano local, em países que apresentam elevado grau de desigualdade, como o Brasil, não é tarefa fácil, sendo natural esperar grande heterogeneidade de resultados. Essa constatação é reforçada pela fragilidade institucional da maioria destas instâncias, que ainda se encontram despreparadas em muitos aspectos (devido a dificuldades na área de gestão, lacunas de capacitação e qualificação dos recursos humanos, escassez de recursos financeiros, técnicos, etc), para assumir as novas atribuições, sem contar obviamente, a influência (nefasta) do passado centralizador e autoritário, no Brasil, que concorreu para inibir o desenvolvimento de habilidades nestes níveis, em especial, no campo gerencial.

Reconhece-se, no entanto, o comprometimento do Estado com a ampliação da articulação com a sociedade civil (e dentro desta, com os vários segmentos privados relacionados com o setor), sendo necessário acrescentar que esta meta vem sendo objeto de dedicação contínua do governo federal, tanto durante a presidência de FHC, como na vigência do governo Lula.

Com referência aos resultados advindos desse processo, eles são demorados, pois envolvem a construção de parcerias, que pressupõem debates em torno de interesses muitas vezes conflitantes, à procura de pontos em comum, requerendo uma visão de médio e longo prazo.

Há que se considerar igualmente, que esta abordagem é recente, e resulta da substituição de um padrão autoritário de poder, por outro, menos centralizado, mais democrático e aberto à participação dos diversos segmentos representativos da sociedade, requerendo uma mudança de postura de todos os atores que interagem no interior do setor. Logo, diante deste novo contexto: demanda-se a predisposição, entre os agentes envolvidos (públicos e privados), para

a negociação, requer-se o incentivo e empenho para lidar com a diversidade, além da clara percepção de que o Estado não é mais o grande patrocinador. Não obstante, dadas as circunstâncias mencionadas até aqui, resta fundamental, que ele (Estado) permaneça o coordenador de todo o processo, para que se garanta que os benefícios a serem atingidos, consistirão nos melhores resultados para a sociedade como um todo.

À guisa de comentários verificou-se no governo FHC, tanto quanto na gestão de Lula, a continuidade do movimento em direção à descentralização das políticas públicas de turismo (com o intuito de promover à inserção cada vez maior do Município), bem como, o aumento, no plano local, da articulação do turismo com outros setores e com a sociedade civil.

Obviamente, muitos problemas permanecem e ainda não foram equacionados, a exemplo da necessidade de fortalecer institucional dos entes subnacionais (estados e municípios) e de capacitar os recursos humanos do setor turístico, os quais, sabemos, comprometem o desenvolvimento da atividade turística, além de concorrerem para obstar o funcionamento adequado dos fóruns participativos. Ademais, vale lembrar, no caso do município, que o mesmo foi alçado à posição de ente federativo, em virtude da Lei Magna de 1988, e só a partir daí, isto é, muito recentemente, passou a ter autonomia para assumir determinadas atribuições. Assim, ainda que a descentralização das políticas públicas em favor dos estados-membros e dos municípios e o aumento da participação cidadã na produção das referidas políticas sejam realidades vigentes, elas precisam ser consolidadas, e isto requer dentre outras providências, que se envidem energias em direção da estruturação e qualificação das esferas subnacionais para que as mesmas possam dar conta de suas responsabilidades. De fato, e conforme sugerimos, apesar de o município ser o verdadeiro detentor dos atrativos turísticos, caso ele não esteja preparado para lidar com essas novas dinâmicas, certamente será o primeiro a sofrer os reflexos negativos decorrentes dessa nova configuração.

Além disso, é imprescindível incentivar a importância da presença da sociedade civil nos fóruns e colegiados municipais voltados para a produção de políticas públicas de turismo, como forma de consolidar o processo democrático, sobretudo em face do viés autoritário que marcou a história política brasileira, sem contar a trajetória centralizadora da própria gestão pública da atividade turística pátria.

Em jeito de conclusão, e examinando a evolução das políticas na área do turismo, por nós reconstituída, evidencia-se que apenas na sua última fase evolutiva vivenciamos um processo de produção de políticas públicas que, apesar dos percalços, vem buscando incorporar um amplo arco de atores públicos, além da sociedade civil, na elaboração destas orientações. Claro está que este não é um processo acabado e requer, conforme sabemos, um contínuo

acompanhamento, visando conferir se os atores presentes neste colegiado representam, efetivamente, os diversos anseios e expectativas da sociedade civil. Reforça-se, portanto, a partir do exposto, a necessidade de estudos que focalizem a órbita da municipalidade, a qual parece ser a instância mais fragilizada e menos preparada para enfrentar os desafios que se impõem. Adicionalmente, conforme mencionamos, e aqui voltamos a reiterar, na esfera do município, e no âmbito das estruturas participativas (conselhos, fóruns, etc), é preciso persistir no monitoramento do seu funcionamento, com intuito de averiguar a efetiva participação cidadã.

É isso que faremos na próxima etapa, ao abordarmos o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo.

4. Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: Uma categoria analítica ou, efetivamente, uma instância democrática?

Como vimos, o panorama político-institucional que se delineou a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, assentou-se no reconhecimento do caráter complementar entre a representação política nos moldes tradicionais e a participação popular exercida de forma direta. Portanto, é visível que nossa Lei Magna concorreu para incentivar o surgimento de instrumentos inovadores de gestão social de políticas públicas, os quais vieram a inaugurar um padrão distinto de interação do aparelho estatal com a sociedade civil.

Segundo Jacobi (2000), e só para rememorar, o modelo de gestão pública prevalecente até o início dos anos de 1980 estava calcado, mormente, na concentração do poder decisório e da execução na esfera do governo federal. Como resultado, restavam para o nível estadual, competências residuais, enquanto que para os municípios, algumas poucas atribuições de interesse local.

Assim, refletindo sobre as alterações introduzidas ao longo da década de 1980 e nas décadas subseqüentes, chamam-nos atenção algumas novas configurações emergentes, advindas do acirramento do movimento de descentralização política e do incremento da participação cidadã, sendo razoável pensar, de acordo com Jacobi (1996, 2000), que a ampliação desta última é um recurso vital para a crescente democratização do poder público. Agregue-se a esse fato, que a viabilização da participação societal incentivou a instalação de relações mais flexíveis e transparentes, entre o Estado e os diversos atores sociais, tornando possível

conseqüentemente, o estabelecimento de uma forma mais direta de contato entre os cidadãos e as instituições públicas.

Na seqüência, destaque-se também a relevância cada vez maior conferida às discussões a respeito da construção e da consolidação do espaço público nas relações Poder Público / sociedade Civil, em virtude, dentre outros motivos, da institucionalização destas instâncias participativas.

Neste particular, e considerando o contexto municipal brasileiro, é prudente salientar, que apesar da relevante presença quantitativa dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas - os quais somavam mais de 28.000, segundo pesquisa sobre o *Perfil dos municípios brasileiros*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2001,³²⁹ -, há que se reconhecer, que alguns outros estudos, como os conduzidos por Tatagiba (2002) e Raichelis 2000, alertam para a limitada capacidade propositiva destes fóruns, tanto quanto para o seu reduzido poder de lograr influenciar efetivamente, os rumos das ações estatais.

É neste ambiente que os Conselhos de Políticas Públicas passam a se constituir em espaços públicos, plurais e privilegiados do exercício da cidadania, voltados para formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas, assumindo papel fundamental para o fortalecimento da democracia. Em verdade, e com base na consulta aos trabalhos de alguns autores (Gadotti e Jacobi, 1994 e Jacobi, 2000), percebe-se que a dinamização deste tipo de instância colegiada veio a representar a possibilidade de incentivar formas de cooperação com setores organizados e não-organizados desta cidadania mencionada acima. Além disso, estes organismos concorreram para estimular a instauração de práticas interativas, negociais e dialógicas permanentes, fundadas em regras de reciprocidade e em expectativas de transformação sócio-cultural, as quais se opunham à dinâmica assimétrica que caracterizou desde os primórdios, as relações entre Estado e Sociedade no Brasil.

Vale considerar ainda, que ao se criar este tipo de espaço de articulação e participação, no qual os conflitos podiam aflorar e as diferenças se confrontavam, edificava-se paralelamente, uma base de reconhecimento e de legitimidade dos diversos interesses em jogo, e isso

³²⁹ Para maiores detalhes ver:

Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2001. Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001.pdf>

Averiguamos que há versões mais recentes (referentes aos anos de 2002, 2004, 2005) relativas à pesquisa acima citada. Todavia, as mesmas não informam o total consolidado de Conselhos Municipais existentes atualmente no Brasil. Por conta disso, adotamos o número refletido na pesquisa de 2001, que contabiliza a existência, à época, de 28.216 Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de 5.560 municípios, o que significa dizer que tínhamos, em média, 5,1 Conselhos por município, naquele momento.

O dado mais atualizado, com relação à totalidade de municipalidades, de acordo com a pesquisa realizada em 2005 sobre Perfil dos Municípios Brasileiros, aponta que o número de municipalidades chega a 5.564.

evidenciava o enraizamento progressivo das práticas de democratização da gestão pública. Ao mesmo tempo, este contexto incentiva o aprimoramento da capacidade crítica, permitindo a intervenção dos setores populares nos negócios públicos, “através de um processo pedagógico e informativo de base relacional”³³⁰. Por conseguinte, e na ótica de Gadotti e Jacobi (2004), fica claro que o fortalecimento destas instâncias também revelava a aspiração de se alcançar diminuir a potencial distância existente “entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas”, e isto punha em destaque, por outro lado, os limites dos mecanismos tradicionais (formais, verticais, corporativos e clientelistas) construídos primeiramente, para permitir a participação dos cidadãos nos assuntos públicos”³³¹.

Sumariando, a formalização dos Conselhos de políticas públicas pode ser percebida como parte de uma ação continuada, que refletia os anseios e a vontade de alguns movimentos organizados da Sociedade Civil, de caminhar em direção à superação do conceito de “cidadania regulada”³³², permitindo a transição para um estado de “cidadania plena”. Em certo sentido, este processo também desvelava a perspectiva de conciliar a idéia de participação com a noção de heterogeneidade /diversidade, e assim, considerando um cenário onde eram notórias as desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas, vislumbrava-se a possibilidade de se avançar em termos de equidade e justiça social. (Jacobi, 2000)

Desta maneira, dada a atualidade do tema e a escassez, na seara do Turismo, de estudos que atentem para a questão da participação da sociedade civil na produção de políticas públicas na esfera municipal, parece-nos oportuno pesquisar sobre estas novas engenharias institucionais, materializadas, por exemplo, nas experiências conselhistas neste nível de poder, isto é, nas municipalidades. Dito de outra forma, e diante do panorama acima descrito, há evidências, no âmbito do turismo, da oportunidade de se refletir e desvendar aspectos peculiares referentes: às dificuldades para a formação destas instâncias, às relações de poder existentes no seu interior, às condições de participação social e do Poder Público, à legitimidade e à multiplicidade dos atores, tanto quanto, aos limites das suas contribuições para gestão, além de questões relativas ao controle e à avaliação das próprias políticas públicas.

³³⁰ GADOTTI, M. e JACOBI, P. (1994), 256.

³³¹ GADOTTI, M. e JACOBI, P. 1994.. p. 241

³³² Santos, W.G. 1979. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus. A discussão sobre a noção de cidadania pode ser aprofundada via consulta da obra de BENEVIDES, M.V. *Cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.

Sintonizados com esta realidade, elegemos como objeto empírico do nosso estudo o Conselho Municipal de São Paulo – COMTUR/S.P., criado pelo Decreto n.º 29.509, de 1 de fevereiro de 1991, na gestão da Prefeita do Município de São Paulo, Luiza Erundina de Souza³³³.

A priori, um dos nossos objetivos é investigar se este organismo vem incentivando, no âmbito do referido município, o alargamento do processo decisório, ou seja, vem contribuindo para a incrementar a participação societal na produção de políticas públicas, e, por conseguinte, promovendo a democratização efetiva das políticas públicas de turismo.

Para tanto, buscaremos responder, dentre outros questionamentos, em que extensão este órgão incorpora a diversidade de segmentos constitutivos da sociedade civil paulistana, impactados pelas políticas de Turismo, procurando desvendar também, se estes atores conseguem interferir no seu processo decisório. Conseqüentemente, e com esta aspiração, nosso foco privilegiará a atuação dos conselheiros societais com assento neste colegiado, desde sua criação, em 1991, até o final do ano de 2006.

Em outras palavras, tentaremos entrever se este colegiado alcança trazer para seu interior representantes das múltiplas categorias de cidadãos envolvidas ou afetadas pelas respectivas políticas públicas de turismo - sob a forma de associações, agremiações, sindicatos dentre outros -, ora vinculados à esfera pública, ora representando a sociedade civil, verificando na seqüência, as possibilidades deles interferirem na produção destas políticas.

Todavia, adiantamos o alerta de que a existência de vários grupos de interesses presentes no COMTUR/S não é garantia de que os mesmos representam os diversos matizes e setores da sociedade civil, e essa reflexão conecta-se com a observação de Gadotti e Jacobi (1994), os

³³³ Só para ilustrar a importância econômica do setor do Turismo na cidade de São Paulo, mencionamos a seguir, alguns dados relevantes que fornecem uma dimensão do impacto econômico-financeiro da atividade turística no aludido município:

a) O setor turístico gera anualmente, cerca de R\$ 70 milhões só em Impostos Sobre Serviços (ISS) para a cidade de São Paulo (SPCVB 2005);

b) O turismo paulistano gera, por ano, cerca de 500 mil empregos diretos e indiretos (SPCVB 2005);

c) São Paulo realiza 90 mil eventos por ano, os quais geram mais de R\$ 8,2 bilhões de receita e são responsáveis por um fluxo de 16,5 milhões de visitantes;

d) São Paulo é sede de 25% de todos os eventos que acontecem no país (SPCVB 2005);

e) Grandes feiras e eventos movimentam 56 setores da cidade (Dimensionamento Econômico da Indústria de Eventos em São Paulo e no Brasil - SPCVB/Sebrae);

f) São Paulo possui mais de 380 mil metros quadrados diários para a realização de feiras, exposições e congressos (SPCVB 2005);

g) Das 160 principais feiras que acontecem por ano no Brasil, 140 são realizadas em São Paulo;

Fonte: São Paulo Convention & Visitors Bureau,

quais destacam que a verdadeira importância do desenvolvimento da participação direta reside na possibilidade de se vir a incorporar nestes espaços públicos, setores sociais e valores sócio-culturais distintos dos que prevaleceram historicamente, nas organizações públicas.

Em verdade, a análise empreendida por nós, do percurso percorrido pelo COMTUR/S.P ao longo dos anos, inspira-se também, em certa medida, em algumas idéias de Jacobi (2000), que, ao refletir sobre estas instâncias, salienta a conveniência de se pensar a participação societal - e a sua relação com o fortalecimento de práticas políticas -, em conexão com a constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais, além de seus freqüentes e contraditórios reflexos sobre a cidadania³³⁴.

Outrossim, lembramos que mesmo diante da eventual possibilidade de estarmos em face de uma arena que expresse a variedade de vertentes sociais, há sempre, em contrapartida, o risco de que os grupos menos articulados e capacitados não consigam incluir suas aspirações nas agendas desses organismos.

Logo, apesar dos evidentes desdobramentos positivos advindos da instalação destes *loci*, não há como desconhecer os já mencionados antagonismos que podem emergir devido à ampliação de sua ingerência nos assuntos públicos. Essas contradições se revelam, no caso dos Conselhos de Políticas Públicas, de várias maneiras, como, por exemplo, nas possibilidades de formação de duplo poder no âmbito destas instâncias decisórias, via o controle das mesmas pelos grupos mais ativos e consolidados. Por conta disso, sobressai a patente desvantagem em que se encontram os setores menos articulados, ou seja, os grupos menos habilitados a interagir nestes contextos (e a literatura conselhistas também discute e se preocupa com esta problemática³³⁵), em razão deles não disporem, muitas vezes, de recursos materiais, sociais, intelectuais e políticos adequados.

Ademais, na opinião de Jacobi (1990), existe um conjunto de obstáculos comumente observados quando da implementação de propostas de participação cidadina, a saber: o baixo comprometimento do corpo de funcionários públicos, a falta de agilidade nas decisões, a inexistência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos menos organizados e com os movimentos populares, dentre outros.

³³⁴JACOBI (2000). p.13

³³⁵ Consultar, por exemplo, Tatagiba (2002), que a esse respeito tece considerações, com base em vasta pesquisa que realizou sobre a experiência de vários Conselhos de Políticas Públicas.

Tatagiba. Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In:Dagnino. E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.2002.

Em decorrência das mencionadas ambigüidades associadas a este tipo de órgão participativo, e considerando o COMTUR/S.P., temos a intenção de avaliar, ainda que tangencialmente, em que medida essa instância participativa alcança mitigar: a) o efeito das eventuais desigualdades que decorrem da distribuição díspar de recursos políticos, econômicos, sociais e comunicativos entre os vários atores que constituem o setor ou são impactados por ele; b) suas (do COMTUR/S.P.) capacidades indutiva, fiscalizadora e de monitoramento do Estado.

Adicionalmente, e ainda com referência ao COMTUR/S.P, inferimos que certos traços particulares da atividade turística na cidade de São Paulo – em especial, no que tange ao Turismo de Negócios, que é um segmento elitizado e que guarda algumas especificidades – determinam uma dinâmica diferenciada deste fórum, em relação a outros Conselhos voltados para setores como, Saúde, Educação, Assistência Social, etc, tanto quanto, a outros exemplos de fóruns vinculados ao setor turístico, constituídos em distintas localidades, os quais privilegiam modalidades de turismo diversas de São Paulo.

Noutro falar, e levando em conta a natureza prevalecente da atividade turística no município de São Paulo, é possível que algumas das nossas ponderações não se alinhem com aquelas formuladas para outros Conselhos Municipais de Políticas Públicas – vinculado aos demais setores, e mesmo ao próprio Turismo – principalmente no que diz respeito às características dos representantes societais.

Em resumo, e sintetizando algumas de nossas expectativas (a serem ou não confirmadas) quanto ao Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P., acreditamos que um de nossos reais desafios reside em divisar a extensão da sua natureza democrática e, assim, como dissemos a princípio, acreditamos ser acertado conhecer melhor o perfil e a origem de seus integrantes, sobretudo os da sociedade civil, tanto quanto, analisar os tipos de articulações predominantes nesta instância. Ademais, dentre outras metas, no decorrer de nossa pesquisa, temos a intenção de verificar, conforme sugerido, se estão presentes neste fórum, as variadas vertentes da sociedade civil, ou se apenas as mais organizadas e articuladas, e com maior capacidade de vocalização das suas demandas, conseguem ocupar um espaço neste colegiado.

Outrossim, decidimos que para bem entender o cenário em que surgiu o aludido Conselho, convém iniciar lembrando alguns fatos que marcaram esse período - especialmente no que se refere ao ambiente político em São Paulo -, como a eleição da Prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores/PT, ocorrida em 1988.

Cabe comentar ainda que para a confecção deste capítulo, servimo-nos de variados materiais relacionados ao COMTUR/S.P, tais como, a lei que autoriza sua criação e os múltiplos

decretos e regimentos internos que tratam de questões correlatas a ele. Também realizamos entrevistas com diversos conselheiros³³⁶ e analisamos todas as atas de reuniões conduzidas por este colegiado (ao longo do período que cobre desde fevereiro de 1991 até dezembro de 2006), em conjunto com nossas anotações sobre as reuniões deste conselho, que presenciamos, no decorrer de 2005-2006. No que concerne às entrevistas, acrescentamos que alguns de nossos interlocutores ainda se encontram integrados a este fórum, enquanto que outros já dele se desligaram do mesmo, havendo, contudo, no caso destes últimos, presenciado e contribuído com importantes momentos de sua evolução. Adicionalmente, contatamos dois ex-Presidentes, dois ex-Vice-Presidentes do COMTUR/S.P., um ex-Secretário Executivo, além da atual Secretária Executiva deste órgão (que é responsável pela Diretoria de Turismo da SPTuris³³⁷) e alguns membros de sua equipe (que cuidam das questões administrativas do COMTUR/S.P.), com quem mantivemos diálogos bastante elucidativos, que certamente ajudaram a ampliar nossa compreensão sobre a trajetória percorrida por esta arena participativa.

Pretendemos cotejar este material não só com a literatura que se debruça sobre a temática conselhistas no Brasil, mas com os conteúdos relativos à teoria democrática, almejando: desenvolver um diagnóstico que nos permita lançar luz e ampliar o entendimento sobre este colegiado e suas peculiaridades, avaliar o processo de evolução da participação societal no seu interior, e se possível, contribuir com a construção de uma interpretação extensiva deste tipo de institucionalidade.

Desta maneira, o atual capítulo tem natureza predominantemente empírica, salvo esta parte inicial e a subsequente, na qual nos dedicaremos a traçar um rápido panorama da gestão da prefeita Luiza Erundina, em que foi instituída, como afirmamos, a referida instância participativa, isto é, o Conselho Municipal de São Paulo - COMTUR/S.P.

4.1. A administração da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992): alguns comentários

A priori, é fundamental entender o significado histórico e as repercussões no campo da política nacional decorrentes da vitória de Erundina no município de São Paulo - a maior metrópole brasileira, a segunda da América Latina, depois da Cidade do México, e uma das

³³⁶ Nos anexos deste trabalho encontra-se a lista de entrevistas realizadas por nós no curso desta pesquisa trabalho.

³³⁷ Lembramos que a sigla SPTuris é o nome atual da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, órgão responsável pelas políticas públicas de turismo do município de São Paulo.

cinco maiores cidades do mundo³³⁸. Vale lembrar que tal conquista ocorreu às vésperas da eleição presidencial de 1989, e que Erundina estava vinculada a um partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores – PT), que contava com um amplo suporte de movimentos sociais-populares.

De acordo com Mantega (1996), “a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) certamente foi um marco para São Paulo e para a política brasileira. Pela primeira vez, um governo de esquerda assumiu o poder no coração do capitalismo brasileiro, e ainda por cima, sob a chefia de uma mulher, nordestina e tudo mais que podia escandalizar a tradicional elite paulista.”.

Além disso, segundo Gadotti e Jacobi,(1994), cabe destacar que o Partido dos Trabalhadores - PT havia vencido as eleições em 35 municípios do Estado de São Paulo, dentre os quais figuravam cidades importantes como: Campinas, São Bernardo, Diadema, sem contar capitais de outros estados, como Porto Alegre e Vitória. Como saldo obtido, a partir destes avanços, o Partido dos Trabalhadores - PT saiu mais fortalecido institucionalmente e mais capilarizado em todo o país. Ademais, na visão dos citados autores, o desafio desde o início da gestão de Erundina era o de administrar uma cidade com as dimensões de São Paulo - a qual era (e ainda é) o centro financeiro do Brasil, e contava, naquele momento, com mais de 9 milhões de habitantes -, tendo como norte, propostas de inovação da gestão da coisa pública, apoiadas na democratização, através da descentralização administrativa e da participação cidadã.

No dizer destes estudiosos: “Desde o início, existiu a preocupação de incorporar setores sociais organizados nas diversas instâncias em que se desdobrava a estrutura participativa. O que estava em jogo era o protagonismo, principalmente dos setores populares”. Isso significava, por exemplo, a introdução de novos atores – anteriormente excluídos ou segregados do processo de gestão dos negócios públicos -, e a assimilação e/ou ampliação de determinados temas na agenda governamental, o que por sua vez, exigia romper com velhos padrões de “fazer política”, ou seja, modificar uma cultura burocrática e centralizadora. Em resumo, tratava-se de implementar um programa de governo cujo

³³⁸ Apesar da ocorrência mais acentuada, principalmente a partir das últimas décadas do século XX, de desconcentração das atividades econômicas do município de São Paulo em direção à Região Metropolitana de São Paulo e ao interior do Estado de São Paulo, o PIB municipal da cidade de São Paulo é superior ao de qualquer outro estado do Brasil, chegando a ser maior também, do que o de diversos países. Ademais, concentram-se, no município paulista, as sedes das maiores empresas nacionais e multinacionais que operam no país, sem contar que a cidade é um grande centro financeiro nacional. Adicionalmente, mesmo diante da perda de posição relativa, a municipalidade de São Paulo continua sendo um centro industrial relevante. Tais informações foram coletadas a partir do Relatório Final do Projeto “Construção de Capacidades de Gestão do Conhecimento Urbano na América Latina e Caribe”, o qual recebeu o título de “Políticas de Combate à Pobreza no Município de São Paulo”. A equipe de pesquisa responsável pelo relatório é composta pelo coordenador Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, pelos pesquisadores Amilton José Moretto e por Denis Maracci Gimenez.

compromisso era, na perspectiva de Jacobi (2000), o de inverter prioridades, reorientando os investimentos públicos, no sentido de atender também as necessidades e os direitos sociais dos setores mais carentes da população.

Neste contexto, a concepção de participação popular era um dos pilares que sustentavam a recém adotada estratégia de governar a cidade, incorporada pela administração Luiza Erundina, e por intermédio desse mecanismo, visava-se conseguir o alargamento da base social e política do governo. Na verdade, o empenho na questão da participação cidadina, assentava-se no pressuposto de que a representação política tradicional não garantia freqüentemente, a representação de alguns interesses especiais, setoriais, territoriais, sobretudo dos grupos que dispunham de menos recursos econômicos, sociais, culturais e/ou políticos, para os quais tampouco existiam outras alternativas de participação democrática, que pudessem permitir sua intervenção na vida política. (Jacobi, 1996)

Todavia, inspirados na leitura do trabalho de Jacobi (2000), entendemos ser prudente levar em conta alguns fatores adversos, no bojo dos quais evoluiu a referida administração, tais como: a existência de um cenário que se destacava por uma drástica escassez de recursos, com dívidas de curto, médio e longo prazo vencidas, o que no dizer de Erundina, dificultou sobremaneira sua gestão. Por conseguinte, o processo de democratização da administração municipal transcorreu de forma bastante tumultuada, evidenciando um descompasso entre um conjunto extenso de demandas sociais -, incluindo-se neste rol, aquelas oriundas dos setores tradicionalmente excluídos -, e uma oferta limitada.

Na visão do referido estudioso, havia que se considerar, outrossim, a enorme desigualdade socioeconômica entre as classes sociais e o vazio de instituições sociais e políticas. Somem-se também a isso, outras questões, tais quais, a necessidade de se avançar na democratização das relações sociais – o que, por seu turno, requeria o fortalecimento da cidadania social, tanto quanto, a já comentada necessária ruptura com os velhos padrões de se fazer política -, sem contar as tensões existentes em decorrência das disputas que irrompiam entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Administração Municipal, características essas que juntas, tornavam a tarefa de governar ainda mais desafiante. (Jacobi, 1996, 2000)

Assim, conforme já mencionamos no curso de nosso trabalho, e recorrendo novamente às ponderações de Gadotti e Jacobi (1994), recordamos que a lógica da ação governamental, naquele período, estava associada ao compromisso com a edificação de um novo patamar de cidadania, que se apoiava no pressuposto de franquear à sociedade o acesso à informação, e se fundamentava no estímulo à criação de canais democráticos institucionais. Por esta ótica, concebia-se que a administração deveria assumir o papel de potencializadora da ampliação

das práticas comunitárias, estabelecendo mecanismos institucionais que reconheciam os direitos dos cidadãos de participar mais efetivamente da gestão pública, acenando, assim, com oportunidades de incorporação dos variados setores sociais.

Não se tratava, no entanto, de um processo simples, visto que o mesmo pressupunha além da implantação e institucionalização de uma estrutura participativa, a superação dos obstáculos vinculados a este advento. De fato, como já sinalizamos, segundo os trabalhos de Jacobi e Gadotti (1994) e de Jacobi (1996), havia que se considerar as dificuldades de se alterar uma cultura política tradicional, marcada por tradições estatistas e patrimonialistas e permeada por relações clientelistas e meritocráticas, que resultavam freqüentemente, em decisões de cunho autoritário, as quais tinham sido, em regra, centralizadas e verticalizadas por um longo período de tempo. Desta forma, ou seja, em razão dessa herança, a consolidação do processo de descentralização, o crescimento da participação societal e seus desdobramentos, a saber, a democratização dos serviços e dos mecanismos de fiscalização e o controle social da administração pública, repousavam também nas possibilidades de fortalecimento dos espaços de poder local. (Gadotti e Jacobi, 1994; Jacobi, 1996; Jacobi, 1990; Jacobi, 2000)

Quanto a outros múltiplos entraves enfrentados por Erundina, e só para rememorar, eles não se resumiam às evidentes resistências corporativas, referentes à implementação de práticas participativas, sobretudo, no que tange ao exercício do controle, fiscalização e deliberação, que passariam a incluir a coletividade, em relação a certas dimensões dos negócios públicos. Era necessário considerar ainda as já mencionadas inclinações clientelistas, consubstanciadas nas trocas de favores que permeavam as interações políticas, sem perder de vista, por outro lado, o risco de redução de credibilidade deste governo, face aqueles setores que tinham expectativas de equacionar seus problemas de forma imediata, e por conta disso, exerciam excessivas e intensas pressões. (Gadotti e Jacobi, 1994; Jacobi, 1996; Jacobi, 1990; Jacobi, 2000)

Ressalte-se ainda que a gestão de Luiza Erundina - que foi a primeira grande experiência da esquerda na administração pública brasileira – enfrentou alguns outros óbices, como, por exemplo, governar com minoria na Câmara Municipal e manter, conforme referimos, um relacionamento comumente atribulado e tenso entre governo e partido (Partido dos Trabalhadores - PT).. (Mantega, 1996)

Longe de pretendermos apresentar um panorama amplo daquele momento, nossa intenção aqui foi descrever sucintamente, o contexto político no qual se inseriu a criação do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P., para que possamos melhor vislumbrar

o ambiente que circundava esta nova institucionalidade, bem como, as eventuais dificuldades estruturais para o seu enraizamento.

4.2. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: um breve histórico da trajetória jurídico-institucional deste colegiado até os dias atuais e suas três fases evolutivas.

Nesta seção, temos a intenção de traçar um sumário da trajetória percorrida pelo COMTUR/S.P., desde o seu nascimento (1991) até o ano de 2006, destacando as orientações e normas legais que estabeleceram seus objetivos, atribuições, composição e regras de funcionamento. Posteriormente, nas outras sessões, abordaremos mais detalhadamente os conteúdos destes decretos, regulamentos e lei, além das atas relativas às reuniões mantidas por este colegiado, bem como, relataremos nossas interpretações, com referência às entrevistas que realizamos com conselheiros que participaram e/ou participam desta arena, e no tocante às reuniões deste fórum, presenciadas por nós.

Nossa idéia consiste em conduzir um estudo, pautado em uma proposta de periodização que distingue três estágios de desenvolvimento do COMTUR/S.P., sendo que a fixação dos parâmetros que orientaram esta classificação inspirou-se em certos marcos legais e nos tipos de dinâmicas que prevaleceram nos referidos períodos.

Assim, a fase inicial focalizou a atuação deste órgão da data de publicação do Decreto n.º 29.509, de 1 de fevereiro de 1991, que cria o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P), até a promulgação da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, o que corresponde a um período de um ano e quatro meses. Entendemos que faz sentido analisar este momento inaugural separadamente, visto que nesta etapa, esta instância funcionou sob a égide de dois decretos (Decreto n.º 29.509/91 e Decreto n.º 30.082/91), sendo que sua institucionalização, através de lei, só veio a ocorrer em maio de 1992. Além disso, constatamos que a inexistência de um Plano oficial de Turismo (o qual foi criado pela Lei n.º 11.198/92) também conspirava contra um funcionamento mais estruturado e organizado deste fórum.

De fato, considerando alguns estudos que analisam a temática conselhistas, citados em capítulo anterior (Cruz 2000; Tatagiba, 2002; Gohn, 2000; Tonella, 2003; Informativo Cepam, Ano 1-n.º1)³³⁹, recomenda-se, no caso da criação de Conselhos de Políticas Públicas, que esta

matéria seja regulada por lei, cuja iniciativa deve ser privativa do chefe do Executivo, em conformidade como o disposto na Constituição Federal³⁴⁰. Assim, dado que existe um certo consenso entre um grupo de estudiosos de que o estabelecimento de um colegiado desta natureza deve seguir idealmente, os trâmites acima delineados – isto é, decorrer de promulgação de um diploma legal (ou seja, de uma lei) - e fazendo-se um paralelo com o COMTUR/S.P., depreendemos que na sua fase embrionária, esta arena participativa não gozava da necessária legitimidade e tinha, pelo menos em tese, limitadas autonomia e independência.

Infere-se com base nesta expectativa, que quando este tipo de Conselho é criado por força de lei, ele se reveste de uma maior legitimidade, em virtude de sua constituição se dar a partir de uma ampla discussão, a qual envolve não somente o Legislativo e o Executivo locais, mas a sociedade, tornando mais difícil de se produzirem alterações unilaterais. Em resumo: sob o amparo de uma lei, concorre-se para diminuir sua volatilidade, enquanto ³⁴¹.

No que concerne à segunda etapa, ela diz respeito ao período que vai de 1992 a 2000, que começa com a aprovação da Lei n.º 11.198/92, que estabeleceu, via seu art. 5.º, que o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P) seria responsável pela conjugação de esforços entre o poder público e a sociedade civil, com vistas a implementar a Política Municipal de Turismo. Ademais, tal lei criou também o Plano Turístico Municipal (PLATUM), que prescrevia que o município de São Paulo - através do aludido instrumento de planejamento - promoveria o Turismo como fator de desenvolvimento social, econômico e cultural. Na sequência, a aludida lei tornou oficial a orientação a partir da qual, caberia a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo a execução do Plano Municipal de Turismo (PLATUM). Considere-se ainda que a Lei n.º 11.198/92, em conformidade com seu artigo 8.º, autorizou a instituição do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR).

No decurso da década de 1980, outros decretos municipais foram editados com o propósito de regulamentar a Lei n.º 11.198/92 (agregando detalhes e particularidades), os quais serão igualmente analisados mais adiante, neste trabalho³⁴².

³⁴⁰ Consultar Constituição Federal, artigo 61, parágrafo 1.º, inciso II, alínea “e”.

³⁴¹ Todavia, Cruz (2000) faz a ressalva de que existem algumas instituições e especialistas que consideram esse debate muito “institucionalizado”, e avaliam que o mesmo não deve ser orientado a partir unicamente, do aspecto legal, mas considerar também e fortemente, o resultado da política social. Para maiores detalhes, recomendamos examinar o aludido trabalho de Cruz (2000)

³⁴² A esse respeito, convém explicitar que adicionalmente à Lei n.º 11.198/92, editaram-se no período de 1992 – 2000, outros decretos e regulamentações que auxiliaram na orientação da organização e do funcionamento do COMTUR/S.P. São eles: Decretos n. 32.861, de 21 de Dezembro de 1992, que regulamenta o Fundo Municipal de Turismo – FUTUR; Decreto n. 33.062, de 19 de março de 1993, que aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR/S.P; o Regimento Interno do o Fundo Municipal de Turismo – FUTUR, em 23 de maio de 1993 e o Decreto n. 34.871, de 9 de fevereiro de 1995.

Este período foi influenciado, mormente, pelo estilo de gestão dos Prefeitos Maluf e Pitta, os quais pertenciam ao mesmo partido (Partido Progressista Brasileiro - PPB), e ocuparam a prefeitura entre os anos de 1993 –2000, sucessivamente.

Por último, no terceiro estágio, examinaremos a trajetória deste conselho relativa ao período que vai do ano de 2001 até o ano de 2006, ao longo do qual este colegiado atingiu uma maior maturidade *vis-à-vis* outras fases, sendo liderado por gestores que buscaram posicioná-lo como órgão mais estratégico. Todavia, algumas alterações normativas produzidas em novembro e dezembro de 2005 são preocupantes e acenam, a nosso ver, com riscos de retrocesso no campo da participação societal.

Atualmente, o COMTUR/S.P é regido pelas seguintes normas: Lei n.º 11.198/92, Decreto Municipal n.º 46.649/05 (que regulamenta a Lei .nº 11.198/92), além do seu atual Regimento Interno, o qual foi aprovado na CXLVII Sessão Ordinária do COMTUR/S.P., em 8 de dezembro de 2005.

A partir do exposto, reiteramos que nosso objetivo é observar prioritariamente a atuação dos integrantes da sociedade civil, presentes neste fórum, com o fito de avaliar a participação societal no processo decisório, no plano local, no âmbito das políticas públicas de turismo.

Para proceder a esta apreciação, entendemos ser necessário e fundamental ir além do exame do quadro normativo - o qual consideramos, importante mas insuficiente - e atentar para as articulações que estes atores sociais desenvolvem entre si e com os representantes governamentais, bem como, analisar outras movimentações suas no âmbito deste espaço participativo. Também estamos interessados em examinar em que medida estes atores sociais conseguem incluir suas demandas na agenda deste conselho, tanto quanto, em tentar decifrar, se possível, as motivações e expectativas deste grupo, em relação a este espaço participativo.

4.3. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo - COMTUR/S.P: considerações sobre a evolução da participação societal desde sua criação até sua institucionalização pela Lei n.º 11.198/92.

O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P. foi criado pelo Decreto n.º 29.509, de 1 de fevereiro de 1991, na gestão da Prefeita do Município de São Paulo Luiza Erundina de Souza, tendo sido concebido, neste primeiro momento, como órgão paritário, com caráter consultivo, visando assessorar a Prefeitura em questões concernentes ao desenvolvimento turístico do município. Era organismo integrante do Poder Executivo,

vinculado à Prefeitura de São Paulo, mas cujo apoio administrativo para seu funcionamento deveria ser fornecido pelo órgão gestor de turismo da cidade de São Paulo, que é a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo – S.A, atualmente denominada São Paulo Turismo – S/A, cuja abreviatura é SP Turis³⁴³.

Confrontando-se as ponderações expressas em parte da literatura especializada sobre o temário conselhistas, com a leitura das atas de reuniões deste colegiado e com as entrevistas conduzidas por nós, com integrantes (antigos e contemporâneos) desta institucionalidade, vale ressaltar que o COMTUR/S.P. contou, desde o início de suas atividades, com a infra-estrutura necessária e adequada para a empreender suas atividades (tais quais, recursos materiais, humanos e financeiros), a qual por seu turno, era fornecida pela Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo. Assim sendo, e em linha com o que recomendam alguns estudos sobre conselhos municipais de políticas públicas, observamos que este fórum logrou obter este tipo de suporte - a considerar do começo da sua existência até os dias atuais -, para a consecução do seu trabalho, e deste modo, usufruiu apoio de servidores, dependências físicas, mobiliário, equipamentos, telefone, e tudo o mais que fosse conveniente para a realização (a contento) de suas sessões. Realmente, os citados recursos eram disponibilizados pelo órgão gestor responsável pelas políticas públicas de turismo do município, o qual, como sabemos, era (e ainda é) a mencionada Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, hoje chamada SPTuris.

³⁴³ Vale dizer que desde 29 de janeiro de 1975, a Prefeitura do Município de São Paulo tornou-se acionista majoritária da Anhembi S.A. Em 11 de julho de 1977, a Anhembi Centro e Feiras e Salões passou a denominar-se Paulistur S.A., em razão do acréscimo as suas atividades sociais e da prestação de serviços relacionados ao Turismo. Em 6 de Agosto de 1979, identifica-se nova alteração da denominação da sociedade, que passa a se chamar Paulistur S.A. Empresa Paulista de Turismo.

Em 1980, foi acrescido ao objeto social do Anhembi, funções de caráter público, a saber: “a promoção, inclusive em colaboração com outras entidades públicas ou privadas, de atividades culturais, educativas, artísticas esportivas e outras, de interesse do município da capital”. A Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo – S.A assumiu nova nomenclatura a partir de 29 de abril de 2005, quando passou a se chamar São Paulo Turismo S/A, cuja abreviatura é SP Turis.

Cabe comentar também que a institucionalização da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, como executora do Plano Municipal de Turismo - PLATUM ocorreu em virtude de determinação da Lei n.º 11.198/92. Atualmente, o status jurídico da São Paulo Turismo S.A. é de uma sociedade anônima de capital aberto, com ações negociadas na Bolsa de Valores, cujo acionista majoritário, é a Prefeitura do Município de São Paulo, a qual detém 77,15% do capital votante.

Assim, a SP Turis funciona como órgão oficial de turismo do município de São Paulo, e é administradora do Parque Anhembi (que é composto pelo Pavilhão de Exposições do Anhembi, Palácio das Convenções, Sambódromo, Auditório Elis Regina e Atena Skol Anhembi) e do Autódromo de Interlagos.

Dentre os objetivos da São Paulo Turismo S.A, estampados no art.4.º, de seu Estatuto Social, destacamos o item **a** da “ locação, comodato, arrendamento ou qualquer forma de cessão para terceiros de área de sua propriedade para a realização de ventos de qualquer espécie, bem como para a exploração comercial de qualquer atividade autorizada pela sociedade”, e que diz respeito portanto, à vocação da empresa, desde os primórdios da sua constituição. Todavia, para evidenciarmos a natureza peculiar da São Paulo Turismo S.A., vale atentar para outro de seus objetivos, elencado no item **g**, que se refere à “formulação de política, promoção e exploração do turismo e de atividades afins no Município de São Paulo”.

Cabe acrescentar, entretanto, que esta situação do COMTUR /S.P - no que tange a dispor de infra-estrutura adequada para desenvolver seus trabalhos - parece bastante diferenciada de grande parte do restante do universo das municipalidades do Estado de São Paulo.

No dizer de Cruz (2000), “quase nenhum dos municípios paulistas tem qualquer porcentagem do seu orçamento prevista para a infra-estrutura dos Conselhos”. Mais adiante, a aludida autora acrescenta: “Outro exemplo com relação a esse tema, é a falta de uma sala para que os conselheiros possam se reunir. Não é necessário que cada Conselho tenha a sua própria sala; ela pode ser compartilhada por todos os conselhos”³⁴⁴. Evidencia-se, portanto, a posição privilegiada do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo quanto a este item, e em face da maioria dos colegiados desta natureza (pertencentes geralmente, às áreas de Saúde, Assistência Social, Educação, dentre outros) existentes no Estado de São Paulo.³⁴⁵

Com relação às competências deste órgão, as mesmas estavam contidas no art. 3.º, do Decreto que definiu a sua criação, isto é, Decreto n.º 29.509/91, valendo destacar o propósito de que este organismo viesse a: a) manter intercâmbio com entidades de turismo (oficiais e privadas); b) apoiar a elaboração do Plano Turístico da Cidade de São Paulo; c) programar e executar amplos debates sobre temas de interesse turístico; d) propor formas de captação de recursos para o desenvolvimento do Turismo; e) manter o cadastro de informações turísticas de interesse e acompanhar sua divulgação.

Ainda com referência ao seu aludido decreto originário, o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P) deveria contar com 21 membros – 9 representantes societais e 12 representantes governamentais -, uma vez que consideramos os 2 (dois) integrantes da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, como pertencentes ao bloco dos conselheiros governamentais³⁴⁶.

Além disso, há que se levar em conta que os cargos de Presidente e de Secretário Executivo do Conselho deviam ser ocupados respectivamente, pelo Presidente e pelo Diretor de Eventos e Turismo da “Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo”, ressaltando-se,

³⁴⁴ Consultar artigo de Maria do Carmo Meirelles Cruz, denominado “Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos”, publicado na Revista “Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, editada pelo Instituto Polis, em 2000, p. 76.

³⁴⁵ Consultar artigo da referida autora, isto é, Maria do Carmo Meirelles Cruz, denominado “Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos”, publicado na Revista “Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, editada pelo Instituto Polis, em 2000 (p.73-77)

³⁴⁶ Estamos considerando os 2 (dois) representantes da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, presentes no COMTUR/S.P. como representantes governamentais, dado que a Prefeitura é o acionista majoritário daquela entidade. Ademais, convém atentar para o fato de que o Presidente da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, que também exerce as funções de Presidente do COMTUR/S.P., é cargo indicado pelo Prefeito da cidade de São Paulo, o que reforça a sua (da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo) vinculação ao Poder Executivo Municipal.

contudo, que apesar de ambos não votarem regularmente, eles tinham grande influência sobre a agenda a ser discutida por este órgão. Adicionalmente, lembramos que o voto do Presidente era requerido, apenas em caso de empate.

A esse respeito, convém recordar orientação já expressa anteriormente por nós, relativa ao Informativo CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Fundação Prefeito Faria Lima), que se refere a este quesito, isto é, escolha do Presidente do Conselho. Considerando os Conselhos de Políticas Públicas das áreas de Saúde, Educação ou Assistência Social, dentre outras, recomenda-se que a Presidência seja eleita entre os membros do colegiado. Todavia, de acordo com este estudo, nada impede que a escolha da presidência recaia no Secretário da pasta da área a qual o conselho está vinculado.³⁴⁷.

Quanto às demais funções do COMTUR/S.P., o decreto que criou esta institucionalidade determinava que elas seriam distribuídas livremente entre os membros do Conselho, e suas responsabilidades esclarecidas pelo Regimento Interno, que viria a ser aprovado posteriormente. Esta orientação se manteve parcialmente, no Decreto ulterior, isto é, no Decreto n.º 30.082, de 30 de agosto de 1991, o qual veio a acrescentar o cargo de vice-presidente do COMTUR/S.P., e sobre esta diretriz, teceremos maiores considerações no decorrer deste trabalho.

No que concerne aos conselheiros (tanto governamentais como societais), segundo o Decreto acima aludido (Decreto n.º 29.509/91), todos deveriam ser indicados pelos respectivos órgãos ou entidades que representam e nomeados pela Prefeita, sendo previsto que seus mandatos durariam 1 (um) ano, podendo haver recondução. Os conselheiros não seriam remunerados, mas seus serviços considerados como relevantes. Neste aspecto, destacamos que tais orientações – salvo o mandato de 1 (um) ano para conselheiros – se alinham com as diretrizes prevaletentes recomendadas por estudiosos da temática conselhistas, cujos trabalhos e opiniões foram expostos em capítulo anterior.

Com referência aos membros oriundos da sociedade civil, e considerando ainda o Decreto n.º 29.509/91 - que como vimos foi a primeira orientação legal que tratava do COMTUR/S.P. -, eles eram, na sua maioria, procedentes da iniciativa privada, isto é, representantes de associações e sindicatos empresariais, havendo, contudo, dentre os conselheiros, integrantes da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR/S.P. e da Associação

³⁴⁷ Para maiores detalhes consultar o referido trabalho p. 56.

Brasileira dos Jornalistas e Escritores de Turismo – ABRAJET/S.P, sem contar a Fundação “25 de janeiro”, mais conhecida como São Paulo Convention & Visitors Bureau³⁴⁸.

Constava ainda, no Decreto n.º 29.059/91, que as deliberações do Conselho seriam tomadas por maioria de votos, cabendo ao seu Presidente o voto de desempate.

No tocante às sessões deste colegiado, ficava estabelecido que as mesmas deveriam ser públicas e amplamente divulgadas, e este discurso se alinha com os objetivos destacados por alguns estudiosos da temática conselhistas a respeito deste tipo de colegiado. De fato, tais estudos sustentam que a existência destas arenas faculta a ampliação do domínio público sobre determinadas questões, através: da promoção da desprivatização dos espaços e recursos públicos, do incremento da publicidade conferida a certas temáticas e do aumento da transparência das ações governamentais, as quais são, em última análise, algumas das finalidades da criação destas arenas, segundo as visões de Tonella (2004), Tatagiba (2002) ; Gohn, (2000).

Com efeito, os procedimentos acima prescritos, relativamente ao COMTUR/S.P, evidenciavam a intenção de se conceder à sociedade civil maior possibilidade de participar e monitorar as ações estatais. Em outras palavras, a edição desta diretriz (Decreto n.º 29.509/91), poderia ser interpretada, à luz das reflexões de Bava (2000), como uma clara predisposição de que de que essa arena viesse a contribuir para incrementar o controle social sobre as políticas públicas do setor turístico.

Também ficava definido, por conta do Decreto acima citado, que a instalação deste Conselho se faria no prazo de 60 dias, a partir da data de publicação da mencionada norma. Dando seguimento a esse processo, este colegiado deveria aprovar seu Regimento Interno, o qual segundo previsto, seria submetido posteriormente, à aprovação da Prefeitura.

Note-se ainda, que no mesmo ano de 1991, ou seja, num espaço de tempo equivalente a 7 (sete) meses, um novo Decreto - o Decreto n.º 30.082, de 30 de agosto de 1991 - foi publicado, com o propósito principal de ampliar o número de entidades públicas e privadas que compunham o Conselho. Desta forma, via esta nova diretriz, isto é, com o suporte do dito

³⁴⁸ O São Paulo Convention & Visitors Bureau é uma fundação sem fins lucrativos, instituída em 11/11/1983 (segundo seu site eletrônico) e mantida pela iniciativa privada, congregando diversas lideranças empresariais. Sua missão é promover captar e incrementar eventos que aumentem o fluxo de visitantes a São Paulo. O São Paulo Convention & Visitors Bureau tem como objetivo principal a promoção da cidade enquanto destino turístico e, especialmente, como sede de eventos nacionais e internacionais, de todos os tipos (culturais, esportivos, comerciais, feiras, congressos, convenções, etc).

De acordo com o próprio site eletrônico do aludido organismo, o “Convention” surgiu em decorrência das necessidades de se contribuir com o processo de produção de políticas do setor de Turismo. Para maiores detalhes, consultar o site eletrônico do São Paulo Convention & Visitors Bureau, isto é, <http://www.visitesaopaulo.com/eventos/comite.asp>. Estes dados foram pesquisados em 29 de outubro de 2006.

decreto, promoveu-se um incremento dos representantes que compunham esta arena participativa de 21 para 35 conselheiros, além dos cargos de Presidente e de Secretário Executivo, os quais, a exemplo do decreto anterior, deveriam ser ocupados pelos Presidente e Diretor de Eventos e Turismo da “Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo”. Nestas circunstâncias, houve aumento quantitativo de representantes governamentais, que passaram de 12 para 19 (incluindo-se aí os 2 representantes da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A) e de representantes da sociedade civil, que aumentaram de 9 para 17 conselheiros, sendo determinado que cada conselheiro deveria ter um suplente. Também foi instituído o cargo de Vice-Presidente e definido que o mesmo seria eleito pelos membros do COMTUR/S.P.³⁴⁹.

Desta forma, e só para termos uma maior clareza da evolução da composição desta arena, de acordo com os dois decretos comentados até aqui, salientaremos a seguir, em quadro comparativo, alguns detalhes sobre as origens de seus integrantes.

	<u>Decreto n.º 29.509/91</u>		<u>Decreto n.º 30.082/91</u>	
	Conselheiros	Entidades	Conselheiros	Entidades
	21	18	35	30
- <u>Governamentais</u>	<u>12</u> (*a)	9	<u>19</u> (*c)	13
- <u>Societais</u>	<u>9</u> (*b)	9	<u>16</u> (*d)	17
Associação Empresarial	4	4	8	8
Sindicato Patronal	1	1	3	3
Associação Profissional	2	2	3	3
Associação Comercial	1	1	1	1
Fundação	1	1	1	1
Sindicato Profissional	-		1	1
- Secretário Executivo	1		1	
- Presidente	1		1	
- Vice-Presidente	-		1	

(*a) Destacamos a existência de 9 (nove) entidades governamentais com assento neste conselho, apesar de as mesmas contarem com um total de 12 conselheiros.

(*c) Destacamos a existência de 13 (treze) entidades governamentais com assento neste conselho, apesar de as mesmas contarem com um total de 19 conselheiros.

Os itens (*b) e (*d) representavam a totalidade de conselheiros societais vinculados ao COMTUR/S.P., os quais e equivaliam ao número de entidades associadas a este colegiado. Deste modo, fica evidente que cada entidade societal contava com apenas 1 (um) representante, com assento neste organismo, em oposição ao o que ocorria com as entidades governamentais.

FONTE: Tais dados foram obtidos a partir da análise dos Decretos n.º 29.509/91; Decreto n.º 30.082/91

³⁴⁹ Quanto às atribuições formais deste organismo (COMTUR/S.P), inseridas no Decreto n.º 30.082/91, bem como, às outras definições e orientações contidas no decreto precedente, não ocorreram maiores alterações.

Ao nos determos em examinar mais atentamente, os citados decretos, fica muito clara uma questão polêmica, que diz respeito ao fato deste colegiado ter sido instituído com o propósito de funcionar como órgão paritário, conforme consta em texto do próprio Decreto n.º 29.509/91. Todavia, tanto o referido decreto, como no imediatamente posterior a ele (Decreto n.º 30.082/91), o qual altera a composição do COMTUR/S.P, percebemos que os representantes governamentais continuam em número superior aos societais, em razão de alguns organismos estatais serem autorizados a manter, nesta arena, mais de um conselheiro. Desta forma, na prática, o número de conselheiros governamentais permanecia maior do que os ditos representantes da sociedade civil, sendo esta divergência um claro sinalizador de que inexistia compromisso com a paridade (em termos numéricos)³⁵⁰.

Uma interpretação possível, a julgar pelo quadro acima estampado, é que houve uma tentativa de amenizar tal desequilíbrio, via a publicação do segundo Decreto, o Decreto n.º 30.082, de 30 de agosto de 1991, que como vimos, reduziu a diferença numérica existente entre os conselheiros governamentais e societais, ainda que o total de representantes governamentais com assento nesta instância, continuasse a superar os membros societais.

Sabemos, no entanto, que avaliar paridade com base unicamente, em critérios numéricos empobrece a análise. Realmente, na opinião de Gohn (2000) e de Raichelis (abong, 2005, polis, 2003), é preciso atentar adicionalmente, para as condições de acesso e de exercício de participação. Esta observação é de suma importância, em especial no caso do COMTUR/S.P, devido à elevada qualificação da maioria dos conselheiros societais, os quais são também, majoritariamente oriundos da iniciativa privada, ou seja, representam vários elos da cadeia produtiva do Turismo.

Dito de outra forma, é notória e relevante a participação, em termos quantitativos, de integrantes da iniciativa privada no grupo de conselheiros societais. Tais conselheiros, em regra, são detentores de elevada escolaridade (no mínimo, nível universitário completo), ocupam cargos de presidentes ou diretores, e alguns representam entidades tradicionais do setor turístico como, Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV), Associação Brasileira de Hotéis (ABIH), dentre outras, tendo autonomia para tomar decisões em nome

³⁵⁰ A título de esclarecimento, listamos a seguir as entidades governamentais que estavam autorizadas, segundo o Decreto n.º 30.082, de 30 de agosto de 1991, a ter mais de um representante com assento no COMTUR/S.P.:

- Secretaria Municipal de Cultura – SMC: 2 (dois) representantes;
- Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA: 2 (dois) representantes;
- Secretaria das Finanças – SF: 2 (dois) representantes;
- Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo; 2 (dois) representantes;
- Prefeitura da cidade de São Paulo: 3 (três) representantes escolhidos pela Prefeita.

das respectivas entidades, exibindo igualmente, apurada capacidade para vocalização de suas demandas³⁵¹. Havia que se somar a essas entidades, o São Paulo Convention & Visitors Bureau - que é um organismo que atua no âmbito estadual, e que era membro do COMTUR/S.P. desde a fundação deste Conselho - que reunia e representava as entidades mais proeminentes ligadas direta e indiretamente ao Turismo da cidade de São Paulo.

Contudo, cabe destacar que mesmo considerando algumas das peculiaridades do COMTUR/S.P, dentre elas, o alto padrão de grande parte dos participantes societais, naquela primeira fase de sua existência, vislumbrava-se uma desigualdade quantitativa que favorecia, ao menos teoricamente, a representação governamental.

Os eventuais reflexos dessa configuração não devem ser desprezados, dado que em face de discussões a respeito de temáticas mais controvertidas e disputadas (nas quais a propensão à dissensão é maior), as posições assumidas pelos agentes estatais, caso houvesse consenso entre este bloco, poderiam vir a ser favorecidas. De fato, se as deliberações do aludido conselho eram tomadas por maioria de votos³⁵², e ainda que ele fosse um órgão consultivo, é possível que essa vantagem em prol das entidades estatais resultasse em elevada probabilidade de certeza de vitória das mesmas, sobretudo em situação em que elas tivessem opiniões convergentes, e opostas aos atores societais. Nestas circunstâncias, aumentava-se a garantia, em tese, de que orientações de cunho estatal prevalecessem versus as dos agentes da sociedade civil, e esse quadro não se coaduna com as aspirações de democratização das relações sociais associadas à instauração desses colegiados, e tampouco com a premissa da paridade.

Considerando ainda a questão da representação societal, cabem aqui comentários adicionais, no que tange a averiguar mais precisamente, qual o perfil dos conselheiros que integravam este grupo, com vistas a verificar se os mesmos espelhavam as demandas dos diversos atores sociais vinculados ao setor turístico ou atingidos por seus desdobramentos.

Conforme antecipamos, e examinando o grupo de entidades privadas que compunham o COMTUR/S.P., depois da ampliação de composição deste colegiado, determinada pelo Decreto n.º 30.082/91, percebemos que continuava a predominar a representação de associações empresariais ou sindicatos patronais. Convém registrar, contudo, a introdução da presença de representante da categoria de guias turísticos, através do SINDEGTUR - Sindicato Estadual de Guias de Turismo de São Paulo, além da manutenção das já

³⁵¹ Estas observações se baseiam em acompanhamento da autora, às reuniões do referido colegiado, ocorridas nos anos de 2005 e 2006, bem como, em inferências formuladas a partir da análise das entrevistas mantidas com algumas das mais expressivas lideranças do setor, presentes no COMTUR/S.P.

³⁵² Conforme parágrafo 2.º, do art. 4.º, do Decreto n.º 29.509/91.

mencionadas categorias dos bacharéis em turismo (ABBTUR/SP) e dos jornalistas e escritores dedicados a esta área de estudo (ABRAJET/S.P.), via suas respectivas associações, no âmbito do Estado de São Paulo.

Neste particular, há que se reconhecer que a mudança que resultou no aumento do número de integrantes do dito colegiado logrou incluir, além das entidades privadas mais articuladas e amadurecidas - as quais estavam inscritas desde a primeira formação do COMTUR/S.P., outras representações, inclusive algumas com menor tradição de interação formal com o setor turístico³⁵³. Assim sendo, categorias como, a Associação dos Transportadores de Turistas, Industriários, Colegiais e Similares do Estado de São Paulo (ASSOCITUR) - com os quais não se vislumbrava anteriormente, nos primórdios do setor, a necessidade de formalizar laços, bem como, outros segmentos, foram incorporados gradativamente a este fórum, numa demonstração clara de que os mesmos passavam a ser identificados como partes importantes da engrenagem do setor turístico.

Do ponto de vista destas observações, a publicação do Decreto n.º30.082/91 implicou em algum avanço em termos de alargamento da base de representação do COMTUR/S.P., ressaltando-se todavia, a nosso ver, que existia (e ainda existe) espaço para progressos nesta direção, com vistas a perseguir os critérios da heterogeneidade e diversidade que devem nortear a edificação e o funcionamento desses espaços participativos.

Ademais, segundo os referidos Decretos analisados até o momento, restam claras as intenções de se incrementar as articulações entre os atores públicos e privados, vinculados à atividade turística, tanto quanto, dentro da própria iniciativa privada - entre os vários elos que compõem a cadeia produtiva - sendo evidente também o estímulo para maior interação do Turismo (esfera municipal) com outros setores do governo, e mesmo, com o Poder Legislativo, vez que existia a previsão da Câmara Municipal ter um conselheiro com assento no COMTUR/S.P.³⁵⁴.

³⁵³ A esse respeito, e traçando um paralelo com a esfera federal, no período que vai do final da década de 1930 até 1966, quando começaram a ser editadas as primeiras normas voltadas para a atividade turística nacional, identifica-se a existência naquelas orientações, de menção a algumas categorias mais tradicionais, como as agências de viagens e a indústria hoteleira, enquanto que certas entidades - que passaram a integrar, mais recentemente, os conselhos municipais, estaduais e federais - não eram nem ao menos citadas naqueles tempos iniciais, o que denotava que possivelmente, elas não eram reconhecidas como partes integrantes da cadeia produtiva do turismo. Só para ilustrar, citamos a ASSOCITUR - Associação dos Transportadores de Turistas, Industriários, Colegiais e Similares do Estado de São Paulo como exemplo de representante dessas categorias "mais recentemente incorporadas" ao COMTUR/S.P, bem como a outros colegiados de Turismo, em nível federal, estadual e municipal.

³⁵⁴ Conforme já ressaltamos em capítulo anterior, lembramos a inadequação da participação de vereadores nos Conselhos, ainda que essa distorção seja observada, com certa frequência, em múltiplos colegiados. De fato, sendo os Conselhos de Políticas Públicas, organismos que compõem a estrutura do Poder Executivo, e em face do princípio da independência de atuação dos poderes, a participação de vereadores nestes organismos pode caracterizar subordinação dos mesmos ao Prefeito, ou hierarquização do Poder Executivo ao Poder Legislativo, constituindo-se assim, prática inconstitucional, prevista no art. 54, I, "B", da Constituição Federal, que pode

A explicitação destas orientações era perceptível, por exemplo, via inciso I, do art. 3.º, do Decreto n.º 29.509/91, que como já mencionamos, definia que uma das atribuições do aludido órgão era “manter intercâmbio com entidades de turismo oficiais e privadas;”, sendo que a mesma se repetia (parcialmente) no art. 7º., do aludido decreto, o qual destacava a possibilidade de o dito organismo “manter intercâmbio com órgãos colegiados federais e estaduais, diretos a área de turismo.” Em suma, a própria inclusão de várias categorias (públicas e privadas) nesta arena, demonstrava por si só, a vontade de se aprimorar a “concertação” entre os múltiplos atores do Turismo.

Portanto, deduz-se que, mesmo diante de algumas deficiências quanto ao funcionamento do COMTUR/S.P., a sua mera existência já simbolizava um incentivo à pluralidade, tanto quanto, um estímulo a maior participação da coletividade, e ambos podiam ser percebidos, pelo empenho estatal, constatado nos decretos, em assimilar os diversos agentes associados ao Turismo, tanto quanto, pela previsão de conjunção de esforços entre Poder Público e Privado, em prol do desenvolvimento turístico, igualmente mencionada nas aludidas normas.

Com efeito, a julgar pela diversidade de perfis de integrantes presentes em outros conselhos, revelada em estudos citados ao longo deste trabalho – e comparando-se, no caso específico do setor turístico, o caráter plural dos integrantes do Conselho Nacional de Turismo, em nível federal -, percebemos que esta predisposição de se tentar incorporar nestes espaços participativos, muitas das categorias que compõem ou são impactadas pelas atividades de um setor (seja ele, Saúde, Educação, Assistência Social, Turismo, etc) é tendência irreversível, e acreditamos, deverá se enraizar no curso do tempo³⁵⁵.

levar a perda do mandato, nos termos do art. 55, I, da Lei Magna³⁵⁴. Todavia, isso não significa dizer que os membros da Câmara Municipal não possam acompanhar os trabalhos dos Conselhos. Com efeito, em parecer emitido pelo CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima, por Laís de Almeida Mourão, os vereadores podem e devem acompanhar os trabalhos dos Conselhos municipais, dado que a Câmara Municipal é órgão de controle externo da Administração Pública local.

Acrescenta ainda que a aproximação entre esses dois Poderes – Executivo e Legislativo – auxilia na consolidação da democracia representativa (vereadores) e da democracia participativa (conselheiros). Todavia, lembramos que é facultado à Câmara Municipal, em conformidade com legislação específica, designar um representante do legislativo - que não seja vereador -, o qual pode ser funcionário do órgão ou pessoa da comunidade, de reconhecido conhecimento e atuação na área, para fazer parte dos conselhos municipais. Para maiores detalhes consultar: Parecer emitido pelo CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima, elaborado por Laís de Almeida Mourão. *Informativo CEPAM/ Fundação Prefeito Faria Lima – ano I – n.1.*

³⁵⁵ Para maiores detalhes a esse respeito, vale consultar o estudo conduzido pelo Instituto Pólis, denominado de “Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, editado pela própria instituição em 2000, e organizado por Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira. Além disso, no que tange ao setor Saúde, recomendamos a leitura da dissertação de mestrado de Sergio Blasbalg de Arruda Sampaio, cujo título é: “O olhar governamental sobre os conselhos de Políticas Públicas: o caso do conselho municipal de saúde de São Paulo, no período de 2001 a 2004”, a qual foi apresentada/defendida em 2006, à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. No âmbito do Turismo, há também a dissertação de mestrado de Paloma Albino Borba Cavalcanti, apresentada/defendida em 2006, à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da

Aliás, conforme veremos mais adiante, na Lei n.º 11.198/92 e em outros decretos que tratam do COMTUR/S.P. (e de assuntos a ele relacionados), a presença, mesmo que subliminar, desta meta, qual seja, investir na ampliação da heterogeneidade destas arenas se expressa na inclinação estatal para reunir nesta instância, inúmeros atores, sobretudo aqueles ligados aos múltiplos segmentos da cadeia produtiva do turismo, buscando com isso, construir uma gestão compartilhada, fundada no fortalecimento de parcerias e no comprometimento de todos os atores com as ações a serem delineadas para o setor.

Alertamos, contudo, que mesmo assim, ainda identificamos a existência de algumas lacunas de representação no COMTUR/S.P., as quais serão comentadas detalhadamente ao longo deste trabalho.

Todavia, antes de abordarmos tal temática, chamamos atenção para o fato de que estrategicamente, os cargos mais importantes do Conselho (Presidência e Secretaria Executiva) eram ocupados respectivamente, pelo Presidente e pelo Diretor de Eventos e Turismo da Anhembi & Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A, sugerindo uma certa ascendência desta entidade na coordenação geral e na definição dos rumos deste organismo (COMTUR/S.P.).

Na verdade, conforme Decreto n.º 29.509/91, cabia ao Presidente desta instância, dentre algumas funções, proferir voto de desempate nas decisões, enquanto que ao Secretário Executivo deste órgão, competia, como perceberemos adiante, com base no Decreto n.º 32.861/92 (que regulamentava a Lei n.º 11.198/92), coordenar os trabalhos do COMTUR/S.P, definir as pautas e dirigir as sessões deste colegiado. Entretanto, no que concerne à posição do Presidente, seus poderes “informais” extrapolavam - como podemos perceber pela leitura das atas deste colegiado e pelas entrevistas a nós concedidas - o prescrito pelas normas, dado que o mesmo podia influenciar fortemente a dinâmica destes encontros, tanto quanto, a decisão sobre às temáticas a serem colocadas em discussão, além de patrocinar articulações entre os diversos atores e em favor de determinadas idéias.

Quanto à posição de Vice-Presidente, a análise das atas de reuniões do COMTUR/S.P. nos revela certas peculiaridades, as quais abordaremos com maior minúcia no capítulo que se segue a esse. No entanto, antes disso, há ainda determinadas distorções, em termos de representatividade, que merecem ser discutidas, com o objetivo de avaliar em que extensão se

materializa, no âmbito deste fórum, a idéia de pluralidade que geralmente está associada a esta modalidade de *loci* participativos.

Logo, em vista do conceito de sociedade civil enunciado por Bobbio³⁵⁶, e mesmo constatando os avanços alcançados por este colegiado na direção da inclusão de atores variados da iniciativa privada do turismo, não se pode dizer, em contrapartida, a nosso ver, que estamos diante de uma representação que reúna a multiplicidade de setores sociais abarcados (direta e indiretamente) pelo Turismo. Assim, partindo-se do entendimento de que um Conselho desta natureza deve representar interesses de toda a sociedade civil impactada pelas suas decisões, e analisando a composição desta instância, naquele momento, ficava explícita a tendência de a mesma privilegiar a interação do Estado com uma das vertentes da sociedade civil, a saber: a iniciativa privada relacionada mais diretamente com o setor turístico. Conseqüentemente, faltavam, a título de ilustração, representantes dos consumidores, bem como, dos empregados no setor, dentre outros segmentos societais igualmente alcançados pelos desdobramentos da atividade turística, e estas ausências contribuía, em certa medida, para diminuir a legitimidade deste espaço como canal que estimula a consolidação de práticas participativas.

A esse respeito, pode-se até conjecturar que alguns queiram advogar que a presença da Delegacia Especializada no Atendimento ao Turista (DEATUR) da Política Civil - a qual era, e continua sendo, até os dias atuais, membro do COMTUR/S.P. -, venha a preencher parte desta lacuna. Para contrapor este discurso, nosso argumento se concentra no fato de que a DEATUR não pode ser equiparada a um órgão de defesa do consumidor, tal qual a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) e/ou Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), vez que ela - DEATUR - não defende os direitos do consumidor no plano institucional e tampouco promove a interpretação dos direitos consumeristas, cotejando-os com as novas realidades e contextos emergentes. Com efeito, esta delegacia, tem caráter mais “policialesco”, atuando na órbita da proteção da integridade física e patrimonial do consumidor-turista, o que não deixa de ser extremamente positivo, mas não é suficiente para o propósito que almejamos.

³⁵⁶ Só para rememorar, reproduziremos a seguir a definição de sociedade civil que inserimos anteriormente, em capítulo no qual analisamos os conselhos de políticas públicas. Assim, para Bobbio. “Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e, portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de liberação da mulher, os movimentos de jovens, etc.”. BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. Rio de Janeiro:Ed. Graal, 1982

No que concerne à duração do mandato dos conselheiros, este é definido no primeiro Decreto abordado por nós (Decreto n.º 29.509/91) como equivalente a 1 ano (podendo haver recondução), sendo relevante mencionar a ausência nesta norma, de critérios mais específicos. Na sequência, e cotejando esta prescrição com o estudo denominado “Conselhos municipais das áreas sociais”, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima), constatamos que tal estudo recomenda que os mandatos dos conselheiros devam perdurar por 2 anos, com chance de uma única recondução, por igual período. Neste sentido, parece-nos razoável a posição do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), no que tange a estabelecer a duração de 2 (dois) anos para um mandato desta natureza, dado que este tempo permite ao conselheiro possibilidades de entender e dominar melhor as lógicas que permeiam estas arenas. É recomendável ainda, com base no estudo conduzido pelo referido órgão, que o início e/ou término do mandato do representante não coincidam com o do Prefeito - diretiva esta que também já foi expressa por Gohn (2000) em seus trabalhos - e que a renovação parcial dos membros deste fórum, seja adotada como uma das alternativas para contornar esse problema, devendo a mesma estar prevista em legislação.

Note-se que no âmbito desta questão – mandato de conselheiros -, as práticas adotadas pelo COMTUR/S.P., em tal momento, contrastam com as recomendações de certo grupo de estudiosos da temática conselhistas, salientando-se, sobretudo, o não cumprimento por parte deste colegiado, da orientação de que os mandatos de conselheiros não coincidissem com o mandato do Prefeito. Aliás, neste aspecto, vale mencionar que esta última diretriz nunca foi seguida por este fórum, nem mesmo nos dias atuais.

Quanto ao Plano Turístico da cidade de São Paulo (PLATUM), e em linha com análise do Decreto n.º 29.509/91, repare-se que, nesta fase embrionária do COMTUR/S.P, cabia-lhe, em tese, apenas a tarefa de para assessorar na elaboração do mencionado plano³⁵⁷.

³⁵⁷ Todavia, e, especialmente no que diz respeito aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, a maioria dos autores e trabalhos que pesquisamos sugere que os ditos conselhos tenham caráter deliberativo (o que não é o caso do COMTUR/S.P, neste momento, isto é, no decorrer de 1991 e até 19 de maio de 1992).

Assim, partindo da premissa de que é recomendável que estes órgãos tenham natureza deliberativa, lembramos - em linha com o estudo conduzido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) -, caberia a eles aprovar o plano municipal de atividades de cada setor, devendo para isso, levar em consideração o plano plurianual de investimento dos municípios. Em outras palavras, segundo tal estudo: a) os órgãos gestores (vinculados ao Poder Executivo) têm a responsabilidade pela confecção de seus planos, devendo, todavia, prestar contas aos Conselhos de Políticas Públicas de suas respectivas áreas, não só com relação à elaboração, bem como, à execução das políticas públicas; b) quanto aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, de caráter deliberativo, eles podem, na qualidade de organismos de controle social e através de seus integrantes, prestar grande contribuição, no que tange, por exemplo, às ações contempladas no plano de atividades, tanto na esfera da concepção, como no nível da implementação de tais diretrizes.

Um outro assunto que nos chama atenção é a preocupação evidenciada nos decretos tratados até o mencionado momento (Decreto n.º 29.509/91 e Decreto n.º 30.082/91), de organizar melhor as informações turísticas da cidade, podendo-se citar, por exemplo, a determinação explícita no inciso V, do art.3.º, do Decreto n.º 29.509/91, de se manter um cadastro das mesmas, sendo esta recomendação bastante relevante, visto que o conhecimento destes dados poderia servir de suporte às atividades de planejamento.

A seguir, após abordarmos os ditos Decretos, e antes de nos determos no exame da Lei n.º 11.198/92, que institucionalizou o COMTUR/S.P, criou o Plano Turístico Municipal – PLATUM, e autorizou a instituição do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR, faremos uma breve exposição da análise que empreendemos das atas das reuniões mantidas pelo COMTUR/S.P, na sua primeira fase de atuação.

Assim, como relatamos no início deste capítulo, pensamos ser interessante comentar o período em tela isoladamente do restante da década de 90, uma vez que ele envolvia algumas especificidades a saber: a não institucionalização do COMTUR/S.P. (criado a princípio por um decreto, e só posteriormente oficializado, via um diploma legal) e a ausência de um Plano de Turismo que pudesse orientar os debates deste colegiado, valendo a ressalva de que ambas as condições foram revertidas (mesmo que teoricamente) em maio de 1992, com a promulgação da Lei n.º 11.198/92. Além disso, essa primeira etapa foi permeada, conforme demonstram as atas de reuniões, por intensas e inflamadas discussões a respeito dos conteúdos que os integrantes deste órgão desejavam ver incluídos na lei acima referida, que sem dúvida veio a se tornar um dos marcos deste fórum.

Logo, para melhor apreendermos o contexto dos encontros mantidos pelo COMTUR/S.P, neste primeiro estágio, organizamos o quadro a seguir, para facilitar nossa análise:

Reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Turismo COMTUR/S.P.

	1991	1992	<u>1ª.fase</u>
	<u>Mar/Dez</u>	<u>Jan/Abril</u>	<u>Mar 1991 / Abr 1992</u>
Presidente			
sessões presididas	2	1	3
Vice-Presidente			

Adicionalmente, chamamos atenção para o fato de que posteriormente, com o advento da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, o COMTUR/S.P veio a se tornar órgão deliberativo e consultivo, concomitantemente. Para maiores detalhes, consultar os trabalhos de autores com Tatagiba (2004) e Gohn (2004).

sessões presididas	5	3	8
<hr/>			
Secret. Executivo			
sessões presididas	2	-	2
<hr/>			
<u>Total/reuniões</u>	9	4	<u>13</u>

Examinando o material que relata as sessões no primeiro ano de existência deste fórum, isto é, em 1991, constatamos que ocorreram 9 (nove) reuniões. No ano de 1992, no período prévio à institucionalização deste conselho (a qual decorreu da promulgação da Lei n.º 11.198, em 18 de maio deste ano), que corresponde aos meses de janeiro até meados de maio, foram registradas mais 4 (quatro) reuniões. Assim, somando-se as sessões deste colegiado concluídas em 1991 e em parte de 1992 (janeiro-abril), antes da publicação da lei acima mencionada (Lei n.º 11.198/92), chega-se a um total de 13 reuniões, o que corresponde ao conjunto de todas as sessões realizadas na primeira fase deste colegiado, valendo lembrar que o Presidente deste órgão conduziu apenas um total de 3 (três) destes encontros, enquanto que o Vice-Presidente, oriundo da iniciativa privada, esteve à frente de 8 (oito), e o Secretário-Executivo desta arena (que tinha que ser o Diretor de Turismo e Eventos da Anhembi Turismo e Eventos de São Paulo) presidiu duas reuniões.

Destaque-se que o discurso de instauração deste colegiado salientava o desejo de tornar acessíveis as informações sobre a cidade de São Paulo e estimular a integração entre os diversos atores do Turismo.

Dentre as reivindicações dos representantes da iniciativa privada, discutidas no decorrer do período analisado, constatam-se:

- Solicitação para estabelecimento da paridade efetiva (igualdade numérica) entre os membros governamentais e societais, no COMTUR/S.P., tanto quanto, sugestão de inclusão neste colegiado, de algumas outras entidades da iniciativa privada, vinculadas ao Setor Turístico.

Sabemos que a aspiração à paridade em termos quantitativos não se realizou no âmbito do COMTUR/S.P., cabendo, todavia, considerar que houve, nesta primeira fase, um aumento do número de membros societais filiados a esta instância participativa, autorizado pelo Decreto n.º 30.082/91. Não obstante, antecipamos que relativamente ao “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, o qual viria a se tornar um importante órgão interno do COMTUR/S.P. - e cuja instituição seria

formalizada na segunda etapa evolutiva deste colegiado, por meio do Decreto n.º 32.861/92, que foi editado após a promulgação da Lei n.º 11.198/92 -, o equilíbrio numérico entre membros societais e estatais constituiu-se em pressuposto basilar, constando inclusive do mencionado Decreto n.º 32.861/92³⁵⁸.

- Solicitação para que a função de Vice-Presidente do COMTUR/S.P, viesse a ser exercida por elemento oriundo da iniciativa privada.

Este objetivo foi alcançado pela via da edição de dois decretos: Decreto n.º 30.082, de 30 de agosto de 1991, que definiu, em seu parágrafo 1º., do art. 1º, que “o Vice-Presidente será eleito pelos seus membros”, bem como, nos termos, do parágrafo 1º, do art. 2º, do Decreto n.º 32.861, de 21 de dezembro de 1992, que foi publicado posteriormente a esta primeira fase do COMTUR/S.P. Agregue-se a isto que a eleição do ocupante desta função ocorreu, conforme consta em ata, antes mesmo da edição do Decreto n.º 30.082/91, o qual viria a consentir oficialmente, com a instituição da mesma (vice-presidência), o que revela a habilidade dos atores societais encaminharem certas reivindicações, incluindo-as na agenda desta arena.

- Solicitação para a constituição do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), cuja criação se materializou mais tarde, em decorrência de mandamento contido na Lei n.º 11.198/92. Com base na referida norma legal, o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) tinha o propósito de captar e repassar recursos para o Plano Municipal de Turismo (PLATUM). Neste particular, a título de ilustração, cabe destacar que alguns debates ocorridos no COMTUR/S.P. centraram-se na necessidade de rejeitar a idéia de criação de taxa que incidiria sobre o setor hoteleiro - mais precisamente sobre os turistas que se hospedassem na cidade de São Paulo - denominada *room tax*. A proposta original definia que os recursos deste fundo (FUTUR) seriam oriundos do pagamento, por parte dos hóspedes, de algo em torno de 2% sobre a sua diária total. Os representantes hoteleiros, em especial, bem como, outros membros da iniciativa privada, se opunham a este acréscimo, pois alegavam que isto poderia penalizar o

³⁵⁸ A título de breve comentário, e antecipando explanação que será feita de forma mais detalhada sobre o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, destacamos o caráter estratégico de tal organismo, o qual era responsável pela deliberação sobre a captação e utilização dos recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR).

Turismo do município, que na sua visão, já estava vivenciando um momento delicado. Ao final de muitas articulações, conseguiu-se rejeitar esta propositura.

Outros temas inseridos na agenda desta instância abordavam preocupações em incrementar a captação de eventos e a geração de atrações turísticas para a cidade, além da adequação de se organizar um Calendário de Eventos para a cidade de São Paulo, o qual deveria resultar da somatória dos eventos mais relevantes que aqui ocorriam. Ao mesmo tempo, instalou-se um Fórum Permanente dos Centros de Convenções da Cidade de São Paulo, com a finalidade de fortalecer o Turismo de Eventos no Município.

Infere-se, pela leitura que procedemos das atas de reunião do COMTUR/S.P., que via o estímulo à “concertação” entre as entidades privadas e os organismos públicos presentes nesta arena, aspirava-se ser possível alcançar o desenvolvimento da atividade turística municipal de forma mais robusta e integrada. De fato, e como vimos, a intenção de incentivar a articulação desta instância esteve quase sempre subjacente aos assuntos debatidos em suas sessões, ora buscando-se, por exemplo, aumentar a interação deste fórum da mesma com associações nacionais (tais quais, a Associação Brasileira dos Órgãos Municipais de Turismo) ou com entidades internacionais (como por exemplo, a União das Cidades e das Capitais Ibero Americanas-UCCI), ora tentando melhorar o diálogo e as relações entre o Turismo e outros setores governamentais, bem como, com o Poder Legislativo, e até mesmo, estimulando-se o intercâmbio das entidades privadas (vinculadas ao setor turístico) entre si.

Também se discute muito nas reuniões do COMTUR/S.P. sobre questões ligadas a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, tais como, problemas relativos ao Parque Anhembi, nomeadamente: estacionamento, transporte, acesso, segurança, sinalização, transporte, dentre outros.

A esse respeito, vale comentar o fato de a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo ter um perfil peculiar, ou seja, ter uma composição acionária que, apesar de refletir a presença majoritária do Estado (via a Prefeitura Municipal), conta simultaneamente com capital privado (minoritário). Ademais, acrescente-se que tal entidade atua tanto como órgão oficial de Turismo da municipalidade de São Paulo, quanto como administradora do Parque Anhembi. Assim, por conta desta configuração, é natural conjecturar que a Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo tenha influenciado o processo de arraigamento da vocação

turística de São Paulo, ou seja, tenha favorecido a propensão da cidade para se tornar um centro de realização de feiras e eventos, cada vez mais vigoroso³⁵⁹.

Chama-nos atenção igualmente a formação de grupos de trabalho, no interior do COMTUR/S.P., que realizam reuniões e avançam em seus propósitos. Para melhor entendimento, relacionamos abaixo os grupos de trabalho existentes nesta época:

- Diagnóstico Econômico do Turismo da Cidade de São Paulo:

Tal grupo tinha como alvo organizar informações e dados sobre a cidade e os diversos segmentos que compõem o setor, a saber: hotelaria, gastronomia, agências, eventos, centros de convenções, etc. Como mencionamos, fica claro, via leitura das atas, a carência de informações organizadas e confiáveis referentes ao Turismo em São Paulo, naquele momento, e a inexistência de maiores conhecimentos sobre comportamentos, hábitos, atitudes, preferências referentes ao consumidor turista que visita a cidade. Em consequência deste panorama, solicitava-se insistentemente, que as diversas entidades presentes no COMTUR/S.P. promovessem a organização de seus dados, e que os mesmos fossem compartilhados com o grupo.

- Infra-Estrutura receptiva

Buscava-se, através de debates com diversos setores e entidades (públicas e privadas), soluções para os vários problemas que afetavam a cidade, e, conseqüentemente, a atividade turística, tais quais: lixo na rua, excesso de ambulantes, pontos turísticos mal conservados, necessidades de melhorar a segurança pública, deficiências de sinalização turística e iluminação, etc³⁶⁰.

Além das lacunas na infra-estrutura, já comentadas, identificava-se a falta de roteiros e programas receptivos em São Paulo, visto que, no dizer de vários conselheiros, “a maioria das agências daqui [de São Paulo] não faz receptivo”. Com efeito, sobressai igualmente, a conclusão de que não há tradição de trabalhar atividade de recepção de turistas por parte da cidade de São Paulo.

³⁵⁹ Atualmente, o status jurídico da São Paulo Turismo S.A. é de uma sociedade anônima de capital aberto, com ações negociadas na Bolsa de Valores, cujo acionista majoritário, é a Prefeitura do Município de São Paulo, a qual detém 77,15% do capital votante. Assim, a SPTuris funciona como órgão oficial de turismo do município de São Paulo, e é administradora do Parque Anhembi (que é composto pelo Pavilhão de Exposições do Anhembi, Palácio das Convenções, Sambódromo, Auditório Elis Regina e Atena Skol Anhembi) e do Autódromo de Interlagos.

³⁶⁰ No nosso entendimento, tais reclamações não se inspiravam, *a priori*, - e a se julgar pela atas que relatavam as reuniões do COMTUR/S.P., nesta época -, em conteúdos de cunho social, nem expressavam preocupações com a busca, por exemplo, da diminuição da pobreza e da desigualdade sócio-econômica (problemas comuns às grandes metrópoles de países periféricos como o Brasil). De fato, o objetivo visado, a partir do equacionamento destas questões - sobretudo do ponto de vista dos conselheiros societários -, era incrementar a atratividade da cidade de São Paulo, meta que, acredita-se, seria parcialmente alcançada, em caso de resolução de tais situações.

- Marca Slogan de São Paulo

A motivação deste grupo era criar uma marca para a cidade. Essa idéia estava conectada possivelmente, aos esforços para incrementar a imagem de São Paulo.

Chega-se a aventar a hipótese de se fazer uma pesquisa, que não deveria incluir a população da cidade - conforme expresso em ata de reunião -, incorporando apenas aqueles que eram percebidos como “o público alvo”, o qual seria composto de: turistas hospedados em hotéis de 3, 4 e 5 estrelas, participantes de congressos, operadores, hoteleiros, dentre outros.

Destaque-se que não se percebe o habitante do município de São Paulo como “um consumidor legítimo” da cidade. Tampouco se identifica nele alguém com o direito de opinar sobre a marca/slogan da própria localidade onde ele vive!

Todavia, ao final destes debates, e concluindo-se sobre a impossibilidade de contratar uma empresa para orientar o grupo de trabalho, decide-se que o projeto envolverá profissionais de arte e o Clube de Criação.

É curioso notar que as preocupações para melhorar a área central permeiam as reuniões deste colegiado, desde este período embrionário, e permanecem, como veremos mais adiante, até os dias atuais.

Convém cotejar ainda, as discussões ocorridas no COMTUR/S.P, no primeiro semestre do ano de 1991, com os decretos e com a lei que tratam deste colegiado, e que foram publicados, posteriormente, no segundo semestre de 1991 e ao longo do ano de 1992 – a saber: Decreto n.º 30.082/91, Lei n.º 11.198/92, Decreto n.º 32.862/92, - , bem como, com alguns outros, editados mais adiante, e perceber o poder de articulação da iniciativa privada, principalmente no que concerne a incluir determinadas reivindicações na pauta das discussões desta instância, buscando, no futuro, institucionalizá-las. Em outras palavras, as demandas deste grupo relativas: à paridade entre os membros societais e governamentais no Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo, à instituição do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), (logrando inclusive, alcançar a exclusão do artigo que sugeria a instituição da *room tax*, a qual os agentes governamentais vislumbravam, poderia ser a fonte de recursos para ele), e à criação da função de Vice-Presidente do COMTUR/S.P, o qual deveria ser eleito entre os membros da iniciativa privada do COMTUR/S.P., dentre outras aspirações, são temários abordados nas reuniões deste colegiado, que como vimos, se consubstanciam em incisos e/ou parágrafos de artigos, dos referidos decretos e da lei acima mencionados.

Realmente, algumas reivindicações são incorporadas nas orientações oficiais do setor, o que confirma a capacidade dos representantes da iniciativa privada, em determinadas ocasiões – e em prol de certos interesses - conseguirem incluir alguns de seus reclamos nas agendas governamentais, transformando-os, em seguida, em diretrizes legais.

Dadas as circunstâncias acima ponderadas, e diante da inexistência de paridade entre conselheiros governamentais e societais no COMTUR/S.P., é visível - com base na leitura das atas que reportam as reuniões deste colegiado -, que os conselheiros oriundos da iniciativa privada conseguem, em certas ocasiões, e dependendo da matéria, compensar essa desvantagem, via sua elevada capacidade propositiva e talento para a articulação. Assim, ao final dos debates, e mesmo não alcançando sucesso em relação à totalidade de seus pedidos, eles (membros societais do COMTUR/S.P.) obtêm resultados bastante satisfatórios, no nosso entendimento.

Antes de passarmos para a análise da segunda fase, que tem como marco inaugural a Lei n.º 11.198/92 - que institucionaliza o COMTUR/S.P (como órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento), cria o Plano Municipal de Turismo (PLATUM) e autoriza o estabelecimento do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - e vai até o ano de 2000, vale acrescentar um último comentário referente a estes primeiros anos de existência do aludido espaço participativo.

Com efeito, tendo em vista os relatos reunidos até o momento, é notório que a falta de um plano de turismo que estabelecesse um rumo e algumas diretrizes mestras estimulou a dispersão nas reuniões, e isso certamente concorreu para a emergência de uma variedade de assuntos - alguns de relevância duvidosa -, contribuindo, às vezes, para comprometer a *performance* desta arena³⁶¹.

Desta forma, e finda a avaliação deste primeiro momento do COMTUR/S.P, passaremos para a análise da próxima era deste fórum, que começa no ano de 1992 e vai até o ano 2000. Reiteramos nosso discurso inicial de que a decisão da escolha dos marcos que distinguem e definem os três ciclos evolutivos deste organismo baseia-se nos seguintes argumentos: seleção de significativas balizas legais combinadas com a identificação de dinâmicas similares e peculiares a cada estágio, as quais determinaram uma ordem diferente no curso dos acontecimentos, em cada um destes períodos.

³⁶¹ Registre-se ainda que apesar da instituição do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - o qual tinha o objetivo de captar e repassar recursos para o Plano Municipal de Turismo (PLATUM) - ter sido autorizada pela Lei n.º 11.198/92, o mesmo só foi criado efetivamente, pelo Decreto n.º 32.861/92. No entanto, no que tange à disponibilização de recursos oficiais, os mesmos só começaram a ser recebidos a partir de 1996.

No que concerne à etapa subsequente a esta, para delimitá-la, fixamos como parâmetro inicial, a publicação da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, decorrente do projeto de Lei n.º 328/91, do Vereador Marcos Mendonça. Além do mais, partimos da premissa de que, em virtude de a cidade ter sido gerenciada por prefeitos pertencentes ao mesmo partido político desde 1993 até 2000³⁶², havia a possibilidade de existência de afinidades quanto às estratégias políticas adotadas em ambas as administrações, sendo razoável inferir que essas prováveis empatias devem ter se refletido no âmbito da gestão do órgão oficial de Turismo do município de São Paulo, e por extensão, no COMTUR/S.P.

Vejamo-la mais de perto.

4.4. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: uma análise da participação societal desde sua institucionalização, via Lei n.º 11.198/92, até o ano 2000.

A Lei n.º 11.198/92, que foi promulgada no curso do governo da Prefeita Luiza Erundina, conferiu um caráter mais perene ao Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P.). Deste modo, este diploma legal promoveu a institucionalização da mencionada instância, nos termos do seu art. 5.º, sendo necessário ressaltar que o referido fórum já tinha sido criado pelo Decreto n.º 29.509/91. Além disso, a aludida lei instituiu o Plano Turístico Municipal (PLATUM), e assim, como já sugerimos, contribui para ratificar e fortalecer este colegiado formalmente, na medida em que previa sua participação no processo de planejamento das atividades turísticas da cidade. Agregue-se a isso, que a norma legal (Lei n.º 11.198/92) acima citada também autorizou a criação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR).

Neste sentido, e só para reforçar, lembramos novamente que o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), por meio de seu *Informativo Cepam*, ano I, n.1, orienta que esta matéria - isto é, a criação de conselhos - deve “..ser regulada por lei, cuja iniciativa é privativa do chefe do Executivo, na conformidade do disposto no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal³⁶³.” Simultaneamente, Cruz (2000 a; 2000b) ao se dedicar a estudar esta temática argumenta, com base em pesquisa que reúne considerações expressas pelo próprio CEPAM, bem como, por outras entidades - tais como, a Frente Paulista da Assistência Social e/ou Ministérios e Secretarias de Estado da Saúde, da Educação, da Assistência Social, dentre outros -, que o instrumento mais adequado para a

³⁶² Maluf – 1993/1996; Pitta – 1997/2000.

³⁶³ Informativo Cepam. P. 55. Para maiores detalhes, ver: seção de “Perguntas e Respostas”.

criação dos Conselhos é a lei, a qual assegura, de forma mais robusta, a continuidade destas institucionalidades. Por conta disso, para esta estudiosa, os Conselhos Municipais devem ser criados idealmente, por iniciativa do Executivo, através de projeto de lei, que deve ser aprovado posteriormente, pela Câmara Municipal, já que esse procedimento permite uma ampla discussão, - envolvendo diversos atores, além do Legislativo local.

Em suma, parece-nos óbvio que a Lei n.º11.198/92, ao constituir oficialmente o COMTUR/S.P, concorreu para consolidar este *locus*, reconhecendo a sua importância no contexto da formulação das políticas públicas de Turismo no município de São Paulo.

No que se refere ao Plano Turístico Municipal (PLATUM), a citada lei estabeleceu que o mesmo funcionaria como instrumento, através do qual o município de São Paulo iria promover o Turismo como fator de desenvolvimento social, econômico e cultural.

Dando prosseguimento a nossa análise, há que se atentar, na nossa opinião, para o equívoco cometido no art.º 2º, de tal lei, que menciona que o Plano Municipal de Turismo (PLATUM) “tem por objetivo formular a política municipal de Turismo, visando criar condições para o incremento e o desenvolvimento da atividade turística no Município de São Paulo”. A esse respeito, gostaríamos de apontar a impropriedade da redação de tal artigo, vez que, em regra, um Plano de Turismo (ou de qualquer outro setor) tem como finalidade materializar a política, e neste caso, deve se seguir à ela, ao invés de ocorrer, como preconiza o texto da lei – erroneamente, a nosso ver - de o PLATUM ter como missão conceber a política de Turismo do município.

Registre-se ainda, que em seu artigo 3.º, esta norma legal sugere uma definição de política municipal de turismo, explicitando que a mesma, “compreende todas as iniciativas ligadas à indústria do Turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento social, econômico e cultural do Município”. (grifo nosso)

Analisando o texto acima, à luz das reflexões de Theodoulou (1995), é notório que a visão de política pública veiculada pela Lei n.º 11.198/92 está em desarmonia com àquela preconizada pelo referido autor, o qual sustenta que a política pública deve estar conectada com a ocorrência de um conjunto articulado de ações de curso intencional - com fins e objetivos definidos -, que expressam um processo contínuo, num contexto de curto e longo prazo. Dito de outra forma, entendemos que a admissão de “iniciativas isoladas” – constante no art. 3.º, da aludida norma legal, cuja parte reproduzimos anteriormente -, conflita com as orientações de Theodoulou (1995), que argumenta a favor da necessidade do entrelaçamento

de ações, sugerindo a adequação de uma certa “concertação” entre os diversos interesses em jogo³⁶⁴.

Outrossim, a contar da promulgação deste novo diploma legal (Lei n.º 11.198/92), e de acordo com o seu art. 5.º, o COMTUR/S.P. tornou-se co-responsável pela “conjunção de esforços entre o poder público e a sociedade civil”, assumindo também o *status* de órgão “misto”, isto é, deliberativo-consultivo, além de cumular as funções de assessoramento do Plano Turístico Municipal (PLATUM). A esse respeito, convém destacar a mudança parcial de alguns aspectos normativos deste colegiado, uma vez que, com fundamento em lei, o mesmo passou a ter adicionalmente – como dito -, poderes deliberativos, e essa alteração se constituiu uma novidade, em termos de sua trajetória até o momento analisado. Com referência a esta temática, entretanto, cabem aqui algumas reflexões quanto à índole vaga desta caracterização, visto que ao anunciar que o órgão tinha caráter deliberativo e consultivo concomitantemente, a lei não especificava em que situações ele atuaria como organismo consultor, e em que circunstâncias ele poderia deliberar efetivamente. Desta maneira, ficava-se à mercê dos interesses e “apetites” políticos, bem como, da inclinação dos gestores e principais articuladores deste fórum - os quais, dependendo do contexto, poderiam até mesmo influenciar e/ou conduzir decisões em linha com suas predileções -, sendo que essas imprecisão e/ou ambigüidade concorriam para comprometer e lançar dúvidas relativamente à credibilidade das políticas públicas originadas nesta arena participativa.

No que concerne ao total de conselheiros (governamentais e societais) que compunham o COMTUR/S.P, e comparando-se a composição fixada na Lei n.º 11.198/92, com o estabelecido no decreto que a antecedia (isto é, Decreto n.º 30.082/91), ela (Lei) manteve a situação prévia existente, e transcreveu aproximadamente o mesmo número de integrantes e entidades sugerido por aquele decreto³⁶⁵.

Entretanto, verificamos que a referida lei suprimiu menção quanto à paridade deste conselho, reparando a dissonância entre a norma legal e a realidade, a qual estava expressa no art. 1.º, do decreto inaugural que tratava este fórum, nos seus primórdios – i.e., Decreto n.º 29.509/91.

³⁶⁴ Lembramos que o Decreto n.º 55/66 -o qual foi comentado exaustivamente por nós no capítulo que tratou da trajetória percorrida pela gestão pública da atividade turística brasileira -, também incorreu no mesmo equívoco. Só para lembrar, tal decreto institui pela primeira vez uma “Política Nacional de Turismo”³⁶⁴, definindo igualmente, a criação de órgãos oficiais – tais como a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNtur) - responsáveis por formular, coordenar e implementar a aludida política.

³⁶⁵ Neste particular, identificamos apenas uma pequena alteração quanto à exclusão da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR/Nacional, mantendo-se, entretanto, a representação desta entidade no âmbito estadual. Assim, os bacharéis de turismo estão representados neste colegiado, como não poderia deixar de ser, através de sua entidade estadual, isto é, da ABBTUR/S.P.

Assim a referência a deste traço (paridade) não constou do texto da aludida lei, permanecendo basicamente, a mesma composição do COMTUR/S.P., isto é, 35 conselheiros, destacando-se, conforme apontamos, a vantagem numérica da representação governamental sobre a societal. Há que se assinalar, todavia, que essa nova diretriz – Lei n.º 11.198/92 - facultou ao COMTUR/S.P o direito de convidar representantes de outras entidades - além daquelas permanentes - para fazer parte do mesmo. Não obstante, infere-se, num primeiro momento, que estes novos “personagens” não teriam direito de participar das votações. Ademais, é oportuno reiterar que a referida norma – Lei n.º 11.198/2 - tampouco estabelecia critérios a serem utilizados para escolher os eventuais futuros integrantes (convidados) deste colegiado, ficando, portanto, a bel sabor do Conselho e de seus componentes instituir os pré-requisitos que deveriam orientar a seleção destes membros. Noutro falar, e no que concerne à categoria de “convidados”, a Lei n.º 11.198/92 não esclareceu quais e quantos membros poderiam ser convocados, por qual período conservar-se-iam vinculados ao Conselho, nem explicitou as suas atribuições. Tais questões só se tornaram objeto de alguma elucidação posteriormente, via o Decreto n.º 33.062, de 19 de março de 1993 - que aprovou o Regimento Interno do COMTUR/S.P – o qual veio a especificar uma série de procedimentos concernentes ao funcionamento deste organismo, informando claramente que os membros convidados não teriam direito a voto. Este entendimento prevaleceu até recentemente, ou seja, foi alterado apenas em 2005, em razão da edição de novo Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR/S.P., ficando assentado a partir daí, que os representantes convidados poderiam votar. Alertamos que a despeito dos comentários reproduzidos até aqui, sobre a alteração das prerrogativas dos representantes convidados – promovidas em 2005 - tal remodelação normativa só será abordada com mais pormenores, na próxima etapa evolutiva do COMTUR/S.P., que analisa a evolução deste fórum de 2001-2006.

Em relação às competências desta arena participativa, elas foram expandidas pela Lei n.º 11.198/92, em face dos decretos anteriores. Além da missão genérica do COMTUR/S.P. assessorar o PLATUM, houve um detalhamento maior de suas possibilidades de ação, bem como, estímulo para que ele (COMTUR/S.P.) pudesse vir a propor soluções, atos ou instruções regulamentares necessários ao pleno exercício de suas funções, tanto quanto, alterações ou supressões de “exigências administrativas ou regulamentares que dificultassem a atividade de turismo”.

Deduzimos com base na análise desta norma (Lei n.º 11.198/92), a intenção subjacente de que este organismo (COMTUR/S.P.) passasse a ter uma presença maior no planejamento turístico da cidade de São Paulo, como por exemplo, formulasse diretrizes básicas - as quais deveriam

ser incorporadas na política municipal de turismo -, opinasse na esfera do Poder Executivo ou do Poder Legislativo (no caso deste último, quando solicitado), sobre projetos de lei que se relacionassem com o Turismo ou tivessem desdobramentos sobre o setor. (art.º7.º, inciso I e III)

Destaque-se, ainda, a intenção manifesta de que o mesmo pudesse contribuir efetivamente para o incremento da atividade turística, via a concessão de apoio e suporte necessários para a realização de congressos, seminários e convenções de relevante interesse para o crescimento do setor de Turismo do município, podendo igualmente, desenvolver programas ou projetos de interesse público que viessem a contribuir para aumentar o fluxo de turistas e visitantes à cidade de São Paulo.

Diante deste panorama, e no que tange à atividade turística da cidade de São Paulo e sua conexão histórica com o contexto da promoção e do patrocínio de feiras e eventos, é natural, imaginar-se também que esse entrelaçamento tenha sido acentuado devido à condução e à implementação das políticas públicas do município estarem a cargo da “Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo”. Realmente, não nos parece estranho pensar que a vocação de São Paulo tenha sido aprofundada e aprimorada nesta direção (isto é, captação, organização e promoção de Eventos), em razão da gestão do setor ser conduzida por esta entidade.

Resta evidente, no entanto, a maior ênfase atribuída por esta norma (Lei n.º 11.198/92) à busca por uma articulação mais efetiva (intra e intergovernamental), sem falar da importância que a mesma confere à interação dos atores estatais com a iniciativa privada - referência esta presente desde o decreto inaugural desta instância -, e da possibilidade de se vir a implementar convênios com entidades, não só no circuito nacional como internacional. O realce conferido a esta temática – articulação -, nesta lei, certamente é decorrência dos debates ocorridos nas sessões do COMTUR/S.P, registrados nas atas, nos quais se destacava a relevância de se investir no relacionamento com os diversos atores do turismo, incluindo neste rol, o Poder Legislativo. Aliás, no caso deste último, almejava-se sobretudo, gerar possibilidades de influenciar e opinar em projetos de lei e/ou medidas que pudessem ter implicações na atividade turística.

Aprofunda-se assim, no nosso entendimento, a lógica da articulação, impulsionando-se, por extensão, a intersectorialidade e todos os benefícios dela decorrentes. Esta inferência é facilmente confirmada, na medida em que se observa, por exemplo, desde o início da formação do COMTUR/S.P., a presença crescente, entre os integrantes desse colegiado, de representantes de várias secretarias municipais e estaduais, tais como: Esporte, Cultura,

Finanças, Lazer, Planejamento, Transporte (através do Departamento de Sistema Viário - DSV e da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET), Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, etc, sobre as quais presumimos, recaíam expectativas de estreitar laços.

Na esfera da promoção e da divulgação do Turismo da cidade de São Paulo, também se verifica a intenção de se respaldar estas atividades, como sugere o inciso, IX, do art. 7.º, da Lei n.º 11.198/92. Com efeito, divulgar e impulsionar a expansão das atividades turísticas do município são metas que passam a ser mais enfatizadas, estando as mesmas igualmente elencadas dentre os objetivos e as competências desta instância.

Com referência à disposição de se organizar e manter um cadastro das informações turísticas da cidade, esta diretiva, que já constava no Decreto n.º 29.509/91, é mantida na Lei n.º 11.198/92, adicionando-se uma outra, materializada no seu inciso VI, do art. 7º, a qual refere-se à necessidade de estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do município, a fim de reunir os dados necessários para aprimorar a atividade de planejamento. Na verdade, esta é uma preocupação expressa freqüentemente, pelo conjunto de membros presentes nas reuniões do COMTUR/S.P – conforme apontam as atas deste Conselho -, em face da inexistência de dados e estudos confiáveis sobre o Turismo paulista, o que estimula, como relatamos, até mesmo a formação de um grupo de trabalho (o qual iniciou suas atividades no período anterior), e tinha como missão tentar elaborar um Diagnóstico Econômico do Turismo da Cidade de São Paulo.

Identificamos ainda, com base na leitura da referida lei, uma predisposição para impulsionar este fórum a atuar mais intensamente na órbita financeira e de captação de recursos. Considerando o primeiro decreto que dispõe sobre a criação do COMTUR/S.P., em 1991, antes da promulgação da Lei n.º 11.198/92, restava claro que este organismo poderia propor formas de atrair capitais para o desenvolvimento do turismo. Todavia, por meio da Lei n.º 11.198/92 (ver incisos, XII, XIII, XIV e XV), são acrescentadas algumas outras competências, a saber: a) Propor planos de financiamentos e convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas; b) Emitir parecer relativo a financiamento de iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da indústria turística, na forma que for estabelecida na regulamentação desta lei; c) Examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados; d) Fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados.

Quanto à execução do Plano Turístico Municipal (PLATUM), ficava definido que ela seria conduzida pela Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A., que se tornava a responsável pela coordenação de todos os programas de Turismo oficiais, tanto quanto, os da

iniciativa privada, com a finalidade, no nosso entendimento, de incentivar a integração, visando-se, ao final, robustecer o setor turístico do Município de São Paulo.

Há que se registrar ainda a determinação para que o COMTUR/S.P organizasse seu Regimento interno.

Fato importante e que merece destaque é a autorização concedida pela lei acima mencionada para que o Poder Executivo pudesse instituir o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), o qual tinha o objetivo de captar e repassar recursos para o Plano Municipal de Turismo (PLATUM). Não obstante tais considerações, cabe esclarecer algumas especificidades associadas ao órgão oficial de turismo do município de São Paulo, o qual, como mencionamos, é uma empresa de capital aberto³⁶⁶, e isso significa dizer que, além da Prefeitura de São Paulo, que é o acionista majoritário, há acionistas privados – minoritários - a quem ela (“Anhembi”) deve satisfações. Em virtude de tal natureza, não é facultado à Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo utilizar receitas próprias, com vistas a executar e implementar ações para o fomento do Turismo da cidade de São Paulo. Em outras palavras, devido a esta entidade (Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo) ser uma sociedade anônima, composta também por acionistas privados - ainda que a Prefeitura seja a maior acionista, detendo 77% das ações – ela deve explicações a tais acionistas privados, os quais possuem direitos e prerrogativas, no que tange a sua atuação.

De fato, essa configuração peculiar da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, que reúne entre seus acionistas atores públicos e privados, inviabiliza que o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) fique sob sua gestão.

Ademais, em razão do perfil específico da “Anhembi”, uma eventual transferência de recursos públicos para ela representaria a promoção, ainda que parcial, da migração de verbas destinadas a ações públicas, para o setor privado. Logo, como aproximadamente 23% das ações da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo está em mãos de agentes privados, caso o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) fosse controlado por este organismo - que atua também como o órgão oficial de Turismo da cidade de São Paulo -, tais agentes privados teriam o direito de reivindicar uma parte dos recursos, que ocasionalmente estivessem sob a gestão deste.

Assim, em decorrência deste contexto, que revela a impossibilidade de o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) ser gerido pela Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo,

³⁶⁶ Capital aberto é uma característica de sociedade anônima. Dito de outra forma, em uma empresa de capital aberto, o capital é dividido, em forma de ações, entre vários acionistas, além dos que representam o grupo de controle. Só as empresas de capital aberto, registradas na CVM, podem negociar suas ações em bolsa de valores. Definição adotada pela Associação Nacional de Bancos de Investimento – ANBID.

definiu-se que o mesmo ficaria vinculado ao Gabinete do Prefeito, sendo que maior detalhamento sobre seu funcionamento será fornecido, a partir de exame que procederemos mais à adiante, de outros decretos editados posteriormente.

Entretanto, antes de abordarmos estes documentos, acrescentamos que o art. 8º, da Lei n.º11.198/92, dispunha sobre alguns aspectos do Fundo Municipal de Turismo - FUTUR, definindo, por exemplo, outras alternativas de origem para parte das suas receitas, as quais poderiam advir de:

- I) preços da cessão de espaços públicos para eventos de cunho turístico e de negócios e o resultado de suas bilheterias quando não revertidos a título de cachês ou direitos, excluídas as receitas próprias da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A;
- II) venda de publicações turísticas editadas pelo Poder Público;
- III) participação na renda de filmes e vídeos de propaganda turística do Município;
- IV) Créditos orçamentários ou especiais que lhe sejam destinados;
- V) Doação de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras, e internacionais;
- VI) Contribuição de qualquer natureza sejam públicas ou privadas;
- VII) Recursos provenientes de convênios que sejam celebrados;
- VIII) Produto de operações de crédito, realizadas pela Prefeitura e destinadas a esse fim específico, observada a legislação pertinente;
- IX) rendimentos provenientes da aplicação financeira de recursos disponíveis;
- X) Outras rendas eventuais.

A respeito da utilização de verbas oriundas das operações acima sinalizadas, e com base em entrevista que nos foi concedida pela gestora Lucia Regina, vinculada à Coordenadoria Suporte Técnico ao Turismo da São Paulo Turismo (SPTuris), anteriormente denominada Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, fomos informados das dificuldades para operacionalizar determinadas possibilidades fixadas pela lei.

Em análise criteriosa, Lúcia argumenta que as hipóteses **I**, **II** e **III** não podem ser executadas pela entidade, visto que a São Paulo Turismo – S.PTuris está impedida pelo seu Estatuto Social. Quanto aos outros itens, estes, muito dificilmente podem ser traduzidos “em espécie”, valendo destacar que alguns são de natureza esporádica. Cita por exemplo, o item **VII**, “Recursos provenientes de convênios que sejam celebrados”, e informa que tal instrumento depende da eventual constituição de convênios com entidades para realização de projetos ou

pesquisas. Nestas circunstâncias, as entidades podem financiar parte do projeto, cabendo a São Paulo Turismo – SP Turis, colaborar com a parcela complementar.

Por conta do exposto, é notório o teor um tanto vago e fortuito (e em certas situações, até mesmo inexecutável) de algumas dessas possibilidades de obtenção de recursos, sendo razoável e seguro contar efetivamente, apenas com a dotação orçamentária estabelecida pela Prefeitura Municipal de São Paulo, e avalizada pela Câmara Municipal, sobre a qual trataremos nos próximos parágrafos.

Vale aqui uma pequena digressão para relatar que apesar do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) ter sido instituído em 1992, o mesmo só veio a receber verbas (oriundas de dotação orçamentária, estabelecidas pela Prefeitura Municipal e confirmadas pelo Poder Legislativo) a partir do ano de 1996. Mesmo assim, em geral, havia um descompasso entre o montante solicitado pela SPTuris e o publicado no Diário Oficial, sendo que, mesmo depois de a verba ser publicada neste veículo da Imprensa Oficial, freqüentemente, segundo a gestora Lúcia (da SPTuris), a quantidade de recursos realmente liberados, era ainda menor.

A seguir registramos o histórico evolutivo das verbas direcionadas para o FUTUR.

<u>FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO - FUTUR</u>											
	Recursos em milhões (R\$ 000.000)										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<u>Publicado</u>	4,0	1,0	0,3	0,29	0,5	0,8	0,3	0,6	1,1	1,47	1,5
<u>Liberado/ Gasto</u>	3,32	0,78	0	0,26	0	0,3	0,3	0,6	0,87	0,94	1,43
<u>Saldo</u>										0,44(*)	
<u>Prefeito</u> ³⁶⁷	Maluf	Celso Pitta				Marta Suplicy				Serra - Kassab	

Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados fornecidos pelo COMTUR/S.P.

(*) Saldo transferido para 2006.

O quadro acima expõe o panorama de recursos efetivamente alocados para este organismo e nos permite algumas deduções quanto à evolução de suas verbas. Assim, constatamos que o

³⁶⁷ Elencamos a seguir, os prefeitos da cidade de São Paulo entre os anos de 1989 –2006:

Luiza Erundina (PT) ocupou a Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992;

Paulo Maluf (PPB) ocupou a Prefeitura de São Paulo entre 1993 e 1996;

Celso Pitta (PPB) ocupou a Prefeitura de São Paulo entre 1997 e 2000;

Marta Suplicy (PT) ocupou a Prefeitura de São Paulo entre 2001 e 2004;

Serra (PSDB) ocupou a Prefeitura de São Paulo entre janeiro de 2005 e março 2006;

Kassab (PFL) ocupa atualmente a Prefeitura de São Paulo. Iniciou seu mandato em março 2006.

ano de 1996 destacou-se por ser o período em que ocorreu a maior liberação de verbas para este Fundo, sendo que tal montante não foi, até o momento, superado em nenhum dos mandatos dos prefeitos posteriores. Também é visível que no período de 1997-2000, em que Celso Pitta esteve à frente da Prefeitura de São Paulo, vivenciou-se uma escassez de numerário direcionado para o setor, via este Fundo. No governo da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004), houve um incremento das verbas, e essa tendência continua, e é superada até o atual momento, considerando o mandato do Prefeito José Serra (janeiro/2005-março/2006) e de seu sucessor, Kassab (março/2006 -...)³⁶⁸. Entretanto, cabe aqui o comentário de que, diante de uma cidade com as proporções e a complexidade de São Paulo, os recursos disponíveis se revelam ínfimos para encaminhar os muitos desafios da atividade turística no município.

Em relação ao Decreto n.º 32.861/92, ele foi editado posteriormente à Lei n.º 11.198/92, mais precisamente em 21 de dezembro de 1992, pela Prefeita Luiza Erundina de Souza, com a finalidade de materializar o Fundo Municipal de Turismo – FUTUR (cuja criação tinha sido autorizada pela aludida Lei n.º 11.198/92). Como dissemos, o FUTUR é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Gabinete do Prefeito, objetivando a captação e o repasse de recursos, visando a implementação do Plano Municipal de Turismo (PLATUM). Adicionalmente, vale dizer que este decreto explicitava algumas regras relativas à utilização dos recursos atinentes ao referido fundo.

Estabeleceu-se, por exemplo, via parágrafo 1º, do art.º1, da aludida determinação legal (i.e., Decreto n.º 32.861/92) que era vedada a utilização de recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) em despesas com pessoal e respectivos encargos, exceto remuneração por serviços de natureza eventual, vinculados a projetos específicos, estritamente relacionados à implementação do Plano Municipal de Turismo (PLATUM). Da mesma forma, constava no parágrafo 2º, do artigo 1º, do dito decreto, que a Secretaria das Finanças do Município aplicaria os recursos do FUTUR, eventualmente disponíveis, revertendo ao mesmo, os seus rendimentos. Além disso, nos termos do seu art. 14, fixava-se que a formulação e a aprovação de propostas para captação e utilização dos recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) caberiam a um “Conselho de Orientação”, (denominado, “Conselho de Orientação do FUTUR”), composto por alguns membros selecionados pelo próprio COMTUR/S.P. Dito de outra maneira, essa versão reduzida de conselho, constituía-se num órgão interior ao

³⁶⁸ Vale lembrar que o Prefeito atual, isto é Gilberto Kassab, que se tornou responsável pela Prefeitura de São Paulo, em virtude do licenciamento de Serra, que concorreu para as eleições de governador do Estado de São Paulo. Salientamos ainda, que neste trabalho analisaremos os acontecimentos ocorridos até o mês de dezembro de 2006.

próprio COMTUR/S.P, voltado mais especificamente para a gestão das verbas financeiras, tendo como incumbência mais específica, gerenciar e orientar a captação e utilização de recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), inclusive os eventuais adicionais à dotação orçamentária, estabelecida originalmente pela Prefeitura e avalizada pela Câmara Municipal de São Paulo, restando evidente, portanto, a sua relevância e caráter estratégico.

Agregue-se a estas informações, de acordo com o decreto acima, isto é, Decreto n.º 32.861/92, que o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)” seria presidido por pessoa escolhida pelo Prefeito e indicada em lista tríplice pelo COMTUR/S.P.³⁶⁹. Note-se que este procedimento foi melhor detalhado pelo Decreto n.º 33.062, editado posteriormente, em 1993, o qual estabeleceu que a composição da lista tríplice era de responsabilidade dos membros do próprio COMTUR/S.P., que deveriam aprovar por maioria absoluta os integrantes da referida lista.

No que se refere aos membros que deveriam executar as funções de Secretário Executivo e Secretário Executivo Adjunto deste “Conselho de Orientação”, o decreto delimitava que sua escolha ficaria a cargo do Presidente do próprio “Conselho de Orientação do FUTUR”, a quem cabia designá-los. Vale ressaltar ainda, segundo Jarbas Favoreto³⁷⁰ – o qual foi um dos integrantes do COMTUR/S.P durante grande parte da década de 1990, sendo também vice-presidente desta instância, por dois mandatos - que após as deliberações do Conselho de Orientação do FUTUR, suas decisões ficavam sujeitas à aprovação do plenário do COMTUR/S.P, e isso significa dizer que, no final, as decisões relativas ao FUTUR, deveriam ser avalizadas por todos os membros do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.

Quanto a sua composição, o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)” contaria com os seguintes membros e respectivos suplentes:

- 2 (dois) representantes da Secretaria do Governo Municipal - SGM;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal das Finanças - SF;
- 1 (um) representante da Secretaria do Planejamento - SEMPLA;
- 1 (um) representante da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A;
- 1 (um) representante da São Paulo Convention & Visitors Bureau - SPC&VB

³⁶⁹ Destaque-se a preponderância do COMTUR/S.P. na condução deste processo, o qual era responsável por indicar as 3 (três) alternativas de nomes para ocupar este cargo estratégico, limitando a escolha da Prefeitura a uma dessas indicações.

³⁷⁰ Jarbas Favoreto concedeu várias entrevistas à autora, sendo a primeira realizada em 15 de novembro de 2006. Desta forma, ajudou a esclarecer algumas passagens e elucidou diversos acontecimentos relativos ao COMTUR/S.P, ocorridos durante a década de 1990.

- 4 (quatro) representantes eleitos pelo COMTUR entre representantes de entidades privadas;

Considere-se ainda o fato de ser exigido um "quorum" mínimo de 2/3 dos conselheiros do COMTUR/S.P. para a eleição dos 4 (quatro) representantes societais do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, e que as deliberações deste último só poderiam ser aceitas, se aprovadas pela maioria simples dos seus representantes (do FUTUR), cabendo ao Presidente do mesmo, o voto de desempate.

Definiu-se também, por intermédio desse decreto, que o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo - FUTUR” iria se reunir pelo menos mensalmente - ou extraordinariamente, por solicitação do COMTUR/S.P., formalizada em uma de suas sessões, contando com a presença mínima de 2/3 de seus membros -, “sempre em local público e com as portas abertas”. Ademais, suas atas seriam lavradas e assinadas pela totalidade dos membros presentes, e a ata da reunião mensal deveria ser acompanhada da respectiva prestação de contas do período, e encaminhada ao COMTUR/S.P. Tal encadeamento de atos foi confirmado por Jarbas Favoreto, ex-vice-presidente deste colegiado por duas vezes, durante os anos de 1990, o qual já foi citado anteriormente por nós, neste trabalho.

Quanto à perda de representação dos integrantes deste colegiado (“Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo - FUTUR”) - que como vimos, era responsável pelas verbas do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) -, os critérios adotados eram iguais aos estabelecidos para os conselheiros do COMTUR/S.P.

Reiteramos que o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo - FUTUR” revestia-se de caráter estratégico, não só pelo exposto até o momento, mas em razão dele ter o condão de estabelecer outras possibilidades de captação e utilização de recursos para o fundo (FUTUR), bem como, de conduzir a aprovação das mesmas, de acordo com o previsto no art. 14 do Decreto n.º32.861/92, ainda que, como ressalvamos, todas as suas decisões devessem ser homologadas pelo COMTUR/S.P.

Percebe-se ainda, ao se analisar a composição daquela arena, isto é, do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, que ela reunia entre seus componentes, 5 (cinco) representantes governamentais (incluindo-se neste grupo o integrante da Anhembí Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A) e 5 (cinco) representantes do setor privado. Conseqüentemente, em face destes dados, ela refletia uma condição de paridade entre ambos os blocos de representações (do governo e societal), pelo menos no âmbito deste organismo.

Todavia, apesar deste decreto (Decreto n.º 32.861/92) ter instituído o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), ele se deteve igualmente em fazer algumas outras considerações a respeito do COMTUR/S.P.

No que concerne às atribuições do Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo do COMTUR/S.P., tanto quanto, dos diversos conselheiros, estas se encontram mais pormenorizadas, através deste decreto (Decreto n.º 32.861/92), que também estabeleceu as circunstâncias que podiam levar a perda de representação do titular ou suplente de órgão ou entidade que faltar às reuniões com ou sem justificativa. A fixação destes referenciais nos parece bastante positiva, visto que até o referido momento, os mesmos ainda não estavam muito claros, pelo menos, com base no exame da Lei n.º 11.198/92. Entretanto, alertamos que impedimentos e critérios adicionais para o exercício de todas as posições (cargos) no interior do COMTUR/S.P. iriam ser detalhados com mais precisão, no Decreto n.º 33.062, de 19 de março de 1993, o qual abordaremos ao longo deste trabalho, e que define o Regimento Interno dessa instância.

Há que se comentar ainda - no que tange ao Decreto n.º 32.861/92, que criava o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - o incentivo contido no seu próprio texto, para que se constituíssem grupos de trabalho para estudar e avaliar tarefas específicas. A esse respeito, com o suporte da leitura das atas das reuniões mantidas por este fórum durante o primeiro ano de sua existência, destacamos que estas práticas já eram adotadas desde os seus primórdios, antes mesmo da institucionalização dessa orientação. De fato, segundo entrevista concedida a nós pelo conselheiro Jarbas Favoreto, já mencionado, ele confirma a existência de debates neste sentido, acrescentando que:

“...ao longo dos anos alguns grupos de trabalho foram formados, na maioria das vezes, de maneira não formal, isto é, sem ata própria ou coisas assim. Eram pessoas gabaritadas em determinados assuntos e interessadas em resolver as pendências, e que se prontificavam a sentar e buscar solucionar [problemas] de maneira prática. Às vezes, entre uma reunião do ‘COMTUR’ e outra [reunião], algum problema surgia e, através de telefonemas entre os representantes das entidades mais envolvidas, decidia-se pela formação de um grupo. Assim, se resolvia o que fosse, às vezes, antes mesmo da reunião seguinte. Contudo, tais grupos não foram muitos. E nunca foram grupos ou comissões permanentes. Era Vapt-Vupt.”

Assim sendo, e considerando os relatos de Favoreto, o referido decreto - Decreto n.º 32.861/92 - vem a oficializar um costume que se manifesta no interior do COMTUR/S.P., a contar da sua instauração, qual seja: a reunião de vários atores integrantes deste colegiado - gabaritados e qualificados em certas áreas - para debater assuntos, buscando alcançar soluções.

Com referência aos convidados, ficava definido pelo citado Decreto que o COMTUR/S.P. poderia ter convidados especiais permanentes (entidades ou personalidades) desde que sua indicação fosse aprovada em sessão do Conselho. Não havia, contudo, neste Decreto, detalhamento sobre as funções, as prerrogativas e as obrigações desses “novos” atores. Tampouco constava qualquer menção relativa a seu direito a voto, presumindo-se, portanto, que eles não podiam tomar parte das votações.

Em continuação, editou-se o Decreto n.º 33.062, de 19 de março de 1993, que aprovou o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.), o qual dispunha com maior minúcia, sobre as regras e o funcionamento desta arena, acrescentando informações e esclarecendo procedimentos. Deste modo, ampliavam-se oficialmente as competências deste organismo - as quais já vinham sendo expandidas progressivamente, em decretos anteriores -, que passava a ter adicionalmente, a atribuição formal, inscrita em seu Regimento Interno, de aprovar, por maioria absoluta, lista tríplice a ser encaminhada ao Prefeito, para que este escolhesse o Presidente do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”. Ademais, o COMTUR/S.P. incorporava também, e oficialmente, como vimos, o direito de eleger 4 (quatro) dos 5 (cinco) membros representantes de entidades da iniciativa privada para compor o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, visto que o quinto membro ligado aos representantes societários tinha que ser, por definição do Regimento Interno do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), o representante do São Paulo Convention & Visitors Bureau – SPC & VB.

Com relação à composição do COMTUR/S.P., esta foi estabelecida, como mencionamos, pela Lei n.º 11.198/92, não sendo possível alterá-la. Entretanto, no que concerne aos convidados especiais, o novo Decreto n.º 33.062/93 – que aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.) – fornecia maiores detalhes do que o anterior (isto é, do que o Decreto n.º 32.861/92), definindo claramente, que eles (convidados) não teriam direito a voto, reiterando adicionalmente, ser necessário que sua (dos convidados) indicação fosse aprovada em sessão do Conselho. Todavia, ressaltava que estes municípios podiam debater, relatar e opinar sobre assuntos de interesse do Turismo para a cidade de São Paulo, propor homenagem a personalidades e acompanhar o Presidente do órgão nas representações do COMTUR/S.P., se indicados.

Ao final deste decreto, é curioso verificar a inserção, no Anexo II, do seu Capítulo V, de indicação que tratava sobre a ordem que devia ser adotada para a abordagem e discussão dos assuntos nas reuniões do COMTUR/S.P. Deduzimos a partir daí, a intenção manifesta de se instituir maior disciplina no que tange à realização e condução desses encontros. Esta

percepção se coaduna com relatos de alguns conselheiros deste período, que acrescentam que realmente, nesta época, este conselho estava em fase de organização, e, assim, às vezes, tornava-se visível que seus encontros eram um pouco tumultuados.

Note-se ainda, a inclusão, no Anexo III, do Capítulo V, de uma lista de outras entidades, que a critério do próprio COMTUR, poderiam fazer parte deste colegiado, na qualidade de convidadas³⁷¹.

Segue-se ao Decreto n.º 33.062/93 (que conforme comentamos, deliberou sobre o Regimento Interno do COMTUR/S.P.), a publicação do Regimento Interno do Fundo Municipal do Turismo (FUTUR), que ocorreu apenas dois meses depois, isto é, em 23 de maio de 1993, sendo o mesmo aprovado na 25.ª Sessão Ordinária do COMTUR/S.P., na Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo³⁷².

Grosso modo esta diretiva estabeleceu mais precisamente, um conjunto de normas com o intuito de disciplinar e organizar o controle e gestão do Fundo Municipal do Turismo (FUTUR) e do seu “Conselho de Orientação”, bem como, forneceu mais detalhes a respeito da utilização dos seus recursos, definindo ademais, o funcionamento das suas reuniões, além de outros trâmites. Também explicitou as competências de seus membros – Presidente, Secretário Executivo, Secretário Executivo Adjunto e conselheiros-membros.

Registre-se, segundo Luciana Canto, gestora da SPTuris, a ocorrência, no curso deste período, de obstáculos significativos que impediram a liberação dos recursos direcionados ao Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), notadamente, a escassez de verbas municipais, o que dificultava, sobremaneira, a execução das ações que deveriam ser empreendidas pela Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo – S.A (atual SP Turis) e pelo COMTUR/S.P..

Por conta desses entraves, segundo a interpretação desta executiva, foi editado o Decreto n.º 34.871/95, que facultava maior flexibilidade ao COMTUR/S.P., permitindo que o mesmo fomentasse o Turismo na cidade de São Paulo, via o estímulo à realização de projetos

³⁷¹ De acordo com ANEXO III, do Decreto n.º 33.062/93, listamos a seguir outras entidades ligadas ao Turismo, que a critério do COMTUR/S.P., podiam participar das reuniões, na categoria de convidadas especiais. Eram elas: **AFEET** - Associação Federativa de Executivas de Empresas de Turismo; **AMFORT** - Associação Mundial para Formação Profissional Turística; **Associação Viva o Centro**; **Clube dos Seis**; **CONFATHESP**- Conselho Nacional das Faculdades de Turismo e Hotelaria do Estado de São Paulo; **CPTRAN** - Comando de Policiamento de Trânsito; **DEPAVE** - Departamento de Parque e Áreas Verdes; **FHORESP** - Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de São Paulo; **FORMATUR** - Formação de Recursos Humanos para o Turismo; **Guarda Civil Metropolitana**; **INFRAERO** - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária; **JOTESP** - Jornalistas de Turismo do Estado de São Paulo; **7º Batalhão de Intérpretes da Polícia Militar**; **UBRAFE** - União Brasileira de Promotores de Feiras; **Secretaria Nacional do Turismo** - S.N.T.

³⁷² Só para lembrar, a criação do Fundo Municipal de Turismo - FUTUR foi autorizada, nos termos do art. 7º, da Lei nº 11.198/92, sendo o mesmo criado efetivamente, pelo Decreto nº 32.861/92.

particulares, através de outros canais, tais como, órgãos e empresas (públicas e privadas), mediante a assinatura de Termo de Cooperação com a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A. Vale dizer que esses projetos poderiam ser patrocinados parcial ou integralmente por essas instituições e entidades³⁷³. Adicionalmente, percebemos que tal orientação assumia, em sua introdução, que se inspirava no artigo 3.º, da Lei n.º11.198/92, no qual estava definido que a política de turismo compreendia “todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, originárias do setor privado ou do setor público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento social, econômico e cultural do município”.

Em resumo, o Decreto n.º 34.871/95 estabelecia que várias entidades (órgãos públicos ou empresas privadas patrocinadores de projetos), que não a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A, poderiam empreender projetos que tivessem vinculação com o Turismo na cidade de São Paulo, mediante a assinatura de Termo de Cooperação, do qual faria parte o órgão oficial de Turismo da cidade de São Paulo (isto é, a própria Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A). Além disso, o referido decreto definia que nestes casos, a responsabilidade sobre o gerenciamento dos recursos fornecidos por tais entidades caberia às mesmas, sendo que, elas – entidades - ficariam sujeitas à supervisão e à orientação técnica da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A, relativamente à execução e à implantação dos aludidos projetos.

Logo depois, editou-se o Decreto n.º36.035/96 que acrescentou considerações sobre a competência do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, o qual havia sido instituído pelo Decreto n.º32.861/92, estabelecendo procedimentos de aplicação dos recursos deste fundo, com vistas a atingir os objetivos elencados no Plano Municipal de Turismo (PLATUM).

Desta forma, o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, além de aprovar as propostas de captação e utilização dos recursos, passaria a aprovar também a forma de utilização de recursos de cada operação do FUTUR, necessários à execução de operações previstas no Plano Municipal de Turismo (PLATUM). Em poucas palavras, entendemos que o dito “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo FUTUR” ganhava maior autonomia para gerir os recursos deste fundo.

³⁷³ Canto. Luciana Bertaglia do. **Políticas Públicas de Turismo para a cidade de São Paulo:** Uma proposta do trade turístico e do poder público. Monografia de especialização no Curso de Economia do Turismo MBA/USP. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE São Paulo. Janeiro 2004. Além disso, Luciana Canto, gestora da SP Turis, concedeu entrevista para a autora em março de 2006, na qual comentou as dificuldades acima, cotejando-as com os diversos decretos e Lei relativos ao COMTUR/S.P.

Além disso, este decreto oficializava que, mediante ordens de serviços expedidas pela Secretaria do Governo Municipal (SGM), a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo – S.A executaria as operações previstas no PLATUM, sendo para tanto remunerada, via uma taxa de administração de 5%.

Com base nesta orientação, a “Anhembi” prestaria contas dos valores de cada operação ao Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), o qual, por sua vez, informaria e explicaria ao COMTUR as razões e motivações de determinadas despesas, e/ou como ou porque foram realizadas certas ações. Após esta sucessão de etapas, e aprovadas as contas, as mesmas seguiriam para a Secretaria de Governo Municipal (SGM), que se as aceitasse, emitiria um termo de recebimento definitivo do contrato.

Foi com base nestes decretos e na Lei n.º 11.198/92, que o Conselho funcionou na maior parte da década de 1990.

Após a análise dos marcos legais que orientaram o COMTUR/S.P. no decorrer desta fase - isto é, do ano de 1992, quando foi instituída a Lei n.º 11.198/92, até o final do ano de 2000 -, passaremos ao exame das atas de reunião deste colegiado, no referido período, bem como, das entrevistas a nós concedidas por conselheiros vinculados a esta instância. Salientamos, contudo, que determinados assuntos contidos nestas atas, tanto quanto nos depoimentos de integrantes do conselho, já foram parcialmente revelados, com o objetivo de esclarecer, de pronto, eventuais dúvidas relativas às questões normativas abordadas até o momento.

Adicionalmente, ao longo dos próximos relatos, e quando necessário, faremos paralelos com estudos acadêmicos, que entendemos estar relacionados direta ou indiretamente com o nosso trabalho. Por conta disso, mesmo que o tema central de nossa pesquisa não focalize objetivamente, temáticas como governança, sistema político-administrativo, dentre outros, em determinadas ocasiões, talvez seja necessário tangenciar alguns destes conceitos³⁷⁴.

Acreditamos que este procedimento - que visa cotejar o conjunto de normas existentes relativas ao COMTUR/S.P, com as ações efetivamente implementadas, e com as teorias que

³⁷⁴ Segundo Melo (1996) e Diniz (1996) o conceito de governabilidade vincula-se às condições sistêmicas sob as quais se verifica o exercício do poder, a saber: forma de governo, sistemas partidários, sistema político, etc. Deste modo, enquanto que governabilidade diz respeito aos aspectos acima citados, que condicionam o exercício da autoridade política, a governança, por sua vez, vai além do envolvimento com questões político-institucionais de tomada de decisões, abarcando o sistema de intermediação de interesses, sobretudo, em relação às formas de atuação dos grupos mais organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implantação de políticas públicas. Neste sentido, vislumbra-se que governança não estaria limitada unicamente à capacidade administrativa do Estado, e tampouco atrelada apenas à questão da eficácia da máquina estatal, no que concerne à implementação de políticas públicas. Sumariando, como afirma Azevedo (1997), a avaliação da capacidade de governança dependeria, ora da possibilidade de se criar canais eficientes de mobilização e envolvimento da sociedade na participação de políticas públicas, ora da habilidade operacional da burocracia governamental, tanto nas atividades de atuação direta, como quanto a sua real capacidade de regulação.

se conectam com a temática conselhistas – vá nos auxiliar a averiguar se o “mundo real”, que trata dos projetos “materializados”, guarda coerência com: a) o aparato normativo que dispõe sobre este colegiado; b) com os conteúdos abordados pelos estudos desenvolvidos no âmbito da teoria democrática.

Acrescentamos que tal raciocínio também se inspira, em certa medida, nos argumentos de Frey (2000:p.221), que insiste na importância de se investigar “a vida interna dos processos político-administrativos”, para melhor examinar as políticas públicas e os programas políticos.

Assim, e considerando os comentários de Wanderley Guilherme dos Santos (1988), quanto à freqüente ausência de sintonia, no Brasil, entre o mundo formal e o real, percebemos certas incongruências contidas na lei e decreto analisados que tratam do COMTUR/S.P., sobre as quais pretendemos meditar no curso deste trabalho. Aliás, e só para ilustrar, tais descompassos apontados por Santos (1988) fazem parecer, segundo interpretação de outro autor, Azevedo (1998), que a aplicação de alguns ideários, há muito preconizados, - dentre os quais, nos ocorre, por exemplo, a ampliação da participação cidadina no âmbito das decisões sobre os rumos das ações estatais -, seja considerada, por vezes, política de vanguarda. Além disso, e em sintonia com estas reflexões, percebemos que certas máximas e termos populares brasileiros, selecionados por Azevedo (1998), expressam uma sociedade, cujas origens denunciam que uma significativa parcela dos seus membros foi freqüentemente, e por muito tempo, privada de direitos e prerrogativas, em benefício de alguns poucos e selecionados grupos. De fato, expressões como: “tem lei que pega e lei que não pega”, “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), e o dito tão conhecido, “você sabe com quem está falando?”, sugerem o enraizamento de uma cultura de desigualdade social, que pode ser atribuída a algumas características que marcaram, fortemente, desde os primórdios, a sociedade brasileira, a saber: o autoritarismo e a elevada hierarquização. (REIS,1988).

O cenário acima delineado traz a tona algumas “heranças”, tanto quanto as dificuldades delas decorrentes - evidenciando os desafios a serem superados, a fim de que logremos promover a autonomia e consolidar nossas instituições democráticas - valendo destacar, a nosso ver, a importância de tê-los presentes nas avaliações quanto à trajetória da instalação dos conselhos de políticas públicas, no Brasil. Neste particular, resgatamos a ponderação de Azevedo (1998), que destaca a relevância do conhecimento deste panorama prévio para auxiliar na ampliação da nossa compreensão a respeito das dificuldades históricas do Estado para lidar de forma democrática com os conflitos.

Desta forma, e por analogia, reiteramos a adequação, no caso do COMTUR/S.P., de se proceder a análises que ultrapassem os limites do quadro normativo, e busquem, por exemplo, avaliar a atuação dos grupos que compõem este tipo de colegiado, atentando especialmente, para como os atores sociais se articulam, quais suas motivações / expectativas e de que maneira alcançam (e se alcançam) influenciar a condução e implementação de políticas públicas de turismo.

A partir do exposto, e tendo essas idéias como “pano de fundo”, começaremos discorrendo sobre os conteúdos das atas de reuniões e das entrevistas realizadas com alguns conselheiros desta época, tecendo, a seguir, comentários sobre as articulações e debates ocorridos o âmbito do COMTUR/S.P., ao longo deste ciclo (1991-2000). Prosseguiremos, avaliando os reflexos destas interações na concepção dos vários decretos que vieram a ser editados por esta arena participativa, tanto quanto, examinando as eventuais conexões dessas tratativas com a concretização do Regimento Interno - veiculado pelo Decreto n.º33.062, de 19 de março de 1993 -, o qual vigorou desde a referida data até novembro de 2005³⁷⁵. Reiteramos que nosso foco privilegiará a análise da possibilidade da participação societal na produção de políticas públicas do setor turístico.

A esse respeito, convém observar que a Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, já havia determinado, via inciso XVI, do artigo 7.º, que competiria ao COMTUR/S.P organizar seu Regimento Interno, ainda que o mesmo só viesse a ser publicado efetivamente, na data da edição do acima mencionado decreto (Decreto n.º 33.062) – isto é, em 19 de março de 1993 -, ou seja, 11 (onze) meses depois da promulgação da aludida lei.

Pesquisando-se as atas do dito Conselho, relativas aos encontros de conselheiros realizados no início de 1993, percebe-se a ocorrência de debates sobre o Regimento Interno deste colegiado, sendo que nas reuniões de 27 de janeiro e de 17 de fevereiro deste mesmo ano, o Secretário Executivo do COMTUR/S.P chegou até a proceder à leitura da minuta de uma proposta de Regimento, a qual foi debatida por todos os presentes, sofrendo os devidos e necessários ajustes.

No decorrer das duas sessões acima comentadas, promoveram-se alguns amoldamentos no projeto apresentado, com os integrantes desta arena discutindo sobre uma variedade de assuntos, vinculados a questões regimentais, tais quais, procedimentos para as votações / escolhas do Vice-Presidente, do Secretário Executivo e de seu adjunto, atribuições dos

³⁷⁵ Realizamos entrevistas com Jarbas Favoretto (Sindicato das Empresas de Turismo no Estado de São Paulo - SINDETUR), Carlos Alberto Gusmão (Sindicato Estadual dos Guias de Turismo de São Paulo - SINDEGTUR), Marlene Matias (Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo - ABBTUR) e Armando Campos de Mello, diretor superintendente da União Brasileira dos Promotores de Feiras (UBRAFE)

convidados especiais, definições e questionamentos com relação ao processo de aprovações de decisões por maioria absoluta ou por voto secreto, além de outros temas, nomeadamente: ponderações sobre terminologias e linguagem mais adequadas para abordar determinadas temáticas. Após estas rodadas de apreciações, a proposta de Regimento seguiu para o Gabinete do Prefeito, e aí, a mesma passou por um exame “sob enfoque técnico”, sendo finalmente aprovada.

Vale destacar aspecto interessante que diz respeito à comentário do Secretário Executivo deste colegiado, vigente naquele período, o qual ressalta que os membros do Conselho deveriam proceder a um acompanhamento da tramitação do Regimento Interno, na Assessoria Técnica Legislativa do Gabinete do Prefeito. Com efeito, baseados nas atas e nas entrevistas com alguns conselheiros³⁷⁶, entendemos que parece existir um grande empenho e envolvimento do COMTUR/S.P, mormente por parte dos conselheiros societais, com relação à aprovação desta diretriz. No final desta etapa, e aprovado o Regimento Interno pelo Poder Executivo, o passo seguinte foi a sua publicação na forma de Decreto.

Agregue-se a isso que Regimento Interno foi consubstanciado em Decreto (Decreto n.º 33.062/93), no espaço de aproximadamente um mês – contando-se desde a sessão ocorrida em 17 de fevereiro de 1993, no COMTUR/S.P, a partir da qual se aprovou a minuta que tratava de sua elaboração -, o que nos leva a crer que não devem ter ocorrido grandes conflitos entre as sugestões do COMTUR/S.P e as posições assumidas pela Prefeitura. Na verdade, inexistente registro nas atas de reuniões ulteriores à publicação do Decreto acima citado, relatando descontentamentos referentes à condução deste projeto, bem como, quanto a sua materialização, sendo uma conclusão possível, a de que o mesmo deve ter sido encaminhado a contento, pelo menos da maioria dos integrantes deste organismo (sobretudo dos membros da cadeia produtiva que eram, de acordo com o estampado nas atas, os debatedores mais aguerridos, quando imbuídos de algumas aspirações que julgassem legítimas). Realmente, num período em que se percebem discussões calorosas relacionadas a uma série de outros temários atinentes ao Turismo no município de São Paulo, como por exemplo, sinalização turística, ausência de material promocional, necessidade de melhorar a segurança da cidade, escassez de recursos financeiros para promoção e divulgação do Turismo do município de São Paulo, etc, esta proposta – Regimento Interno - acaba sendo tratada com aparente tranqüilidade, versus outras temáticas, a se julgar pelas atas e pelos relatos de alguns

³⁷⁶ Consultamos Carlos Alberto Gusmão (SINDEGTUR - Sindicato de Guias de Turismo do Estado de São Paulo) e Jarbas Favoreto (SINDETUR - Sindicato de Empresas de Turismo no Estado de São Paulo), os quais foram conselheiros do COMTUR/S.P. na década de 1990.

conselheiros vinculados ao COMTUR/S.P., o que pode ser interpretado como um forte indício de consenso em torno de sua concepção³⁷⁷.

Neste particular, e tomando como referência os comentários do ex-conselheiro Jarbas Favoreto³⁷⁸, a elaboração do Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo resultou de vários debates que vinham sendo realizados há algum tempo, entre os membros deste órgão (em especial, os vinculados à cadeia produtiva do Turismo), sobre como deveria ser o seu funcionamento. Conseqüentemente, ele (Regimento), expressava o sentimento e a aspiração da maioria dos agentes, principalmente os atores sociais aí presentes, que eram, dependendo das circunstâncias, e das temáticas discutidas, bastante ativos e participativos.

Sintetizando, tal diretriz incorporou em grande parte as demandas deste grupo (membros sociais), e sua aprovação pelo Poder Executivo transcorreu, como vimos, sem maiores enfrentamentos, acatando-se as orientações do respectivo Conselho (COMTUR/S.P.), consubstanciadas na versão final do documento do Regimento Interno³⁷⁹.

Cotejando tais observações com as análises de Cruz (2000 a; 2000b), é interessante notar que a existência dessa ferramenta (Regimento Interno) é identificada, como falamos em capítulo anterior, em apenas 64% dos conselhos nas áreas sociais do Estado de São Paulo, valendo destacar, contudo, que não há unanimidade de opiniões entre os especialistas, quanto à real validade de tal instrumento.

Assim, segundo esta autora (isto é, Cruz 2000 a; Cruz 2000b), para alguns, o Regimento Interno é um sinal de burocratização, enquanto que para outros, como ela própria, ele teria o papel de facilitar a organização destes organismos, definindo regras gerais para o seu funcionamento. Seu argumento focaliza a importância do estabelecimento deste modelo de regimento - dispondo sobre a estrutura, os cargos, a prestação de contas, a contratação de assessorias externas, a periodicidade das reuniões, os critérios para definição de pautas, dentre outros aspectos relativos a esses fóruns -, alegando que ele (Regimento Interno) concorre também, para atenuar, e até mesmo eliminar eventuais dificuldades que conspiram contra o bom andamento das discussões, no interior destas instâncias.

³⁷⁷ Tais considerações se baseiam em depoimentos dos conselheiros Carlos Alberto Gusmão e Jarbas Favoreto, que à época, isto é, na década de 1990, representavam respectivamente, o SINDEGTUR - Sindicato Estadual de Guias de Turismo de São Paulo e o SINDETUR – Sindicato das Empresas Turismo no Estado de São Paulo. Ambos concederam entrevistas à autora, e assim, ajudaram a reconstituir algumas passagens e eventos relativos àquele período. Ademais, consultamos todas as atas de reunião do Conselho referentes a este momento da sua evolução.

³⁷⁸ Conforme já comentamos, Favoreto fez parte desta arena desde a sua criação, isto é, a partir de 1991, até o início dos anos 2000, ocupando por duas vezes, o cargo de Vice-Presidente.

³⁷⁹ Tais relatos foram colhidos a partir de entrevista de Jarbas Favoreto, concedida à autora, em 15 de novembro de 2006.

Acrescentamos ainda, segundo análise desenvolvida pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), que o Regimento Interno de um Conselho de Políticas Públicas deve ser elaborado idealmente, pelos próprios conselheiros, e homologado pelo plenário – o qual reúne o conjunto dos membros dos referidos organismos -, na forma e no prazo previstos na legislação correspondentes. Como próximo passo, ele (Regimento Interno) deve seguir para o Poder Executivo, que se o aprovar, editará um decreto³⁸⁰.

Posto isto, e fazendo um paralelo destas reflexões com a forma pela qual o COMTUR/S.P orientou o processo de concepção e de aprovação do seu Regimento Interno, percebemos que ele encaminhou esta questão em sintonia com as recomendações dos respectivos estudos, ou seja, em harmonia com as diretrizes de Cruz (2000 a; 2000b), tanto quanto, com as sugestões contidas na publicação “Conselhos municipais das áreas sociais”, realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

Considerando a periodicidade das reuniões deste fórum, e examinando as prescrições contidas no Decreto n.º 32.861/92 – que regulamenta a Lei n.º 11.198/92 -, além do próprio Regimento Interno do COMTUR/S.P (Decreto n.º 33.062/93), percebe-se que ambos os Decretos definem que os encontros dos membros desta arena deveriam ocorrer uma vez por mês (sessões ordinárias), presentes a maioria de seus integrantes³⁸¹. Todavia, em linha com o que ressaltava o parágrafo 1.º, do artigo 8.º, do Decreto n.º 32.861/92, e com o artigo 11.º, do Capítulo IV, do Regimento Interno, em caso de inexistência de “quorum” para início dos trabalhos, a sessão seria iniciada 30 (trinta) minutos após o horário marcado, com qualquer número de membros, seguindo programação normal. Ademais, como atesta o próprio art. 12º, do aludido Decreto: “O COMTUR poderá reunir-se em sessão extraordinária, sempre que convocado pelo seu presidente, ou por, no mínimo, 1/3 de seus membros, no prazo máximo de 7 (sete) dias úteis, a contar da data de protocolo do recebimento na Secretaria Executiva”.

A esse respeito - e de acordo com o quadro que explicitaremos mais adiante -, constata-se, segundo as atas das reuniões deste organismo, que este conselho não alcançou realizar um total de 12 (doze) reuniões anuais, em nenhum ano, desde 1992 até 2000. Noutro falar, em relação a este parâmetro, este colegiado não conseguiu se amoldar totalmente às prescrições fixadas pelo seu Regimento Interno.

³⁸⁰ Para maiores detalhes, consultar o estudo “Conselhos municipais das áreas sociais”, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima), na parte de “Perguntas e Respostas”, p.62.

³⁸¹ Além do mais, o Informativo CEPAM, ano I, n.1, de maio de 2000, em estudo denominado, “Conselhos municipais das áreas sociais”, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, também recomenda que as reuniões ordinárias seja mensais. Para maiores detalhes ver p.59 do referido estudo.

Em 1992, último ano do mandato de Erundina, o Conselho se reuniu 11 (onze) vezes, sendo que o Presidente da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo - que é concomitantemente, por determinação regimental, o Presidente do COMTUR/S.P - só esteve à frente de 2 (duas) reuniões, enquanto que as 9 (nove) sessões restantes foram conduzidas pelo Vice-Presidente, Reinales, representante da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH).

No curso do mandato de Maluf (1993-1996) ocorreram 32 (trinta e duas) reuniões, ou seja, uma média de 8 (oito) reuniões por ano, sendo que este colegiado nunca promoveu mais de 9 (nove) reuniões anuais, limite que só foi atingido duas vezes, em 1993 e em 1995. No outros anos, a saber, 1994 e 1996, o Conselho organizou 7 (sete) encontros, valendo atentar para a informação de que em 1995, dentre as 9 (sessões) realizadas, há uma assembléia extraordinária.

Convém adicionar a este contexto, que ao longo da era Maluf, a presidência deste colegiado foi ocupada por 3 (três) gestores diferentes, o que certamente concorreu para impactar de forma negativa a condução das atividades, visto que era natural que os dirigentes que recém assumiam, demorassem um determinado tempo para se familiarizar, ora com as peculiaridades da atividade turística de São Paulo, ora com os projetos que estavam em andamento, sem falar nas dificuldades advindas das freqüentes substituições e trocas parciais de equipes, dentre outros fatores³⁸². Não obstante, apesar da “quebra de continuidade” das gestões da “Anhembi” ocorrida principalmente, durante os anos em que Maluf foi Prefeito da cidade de São Paulo, os sucessivos presidentes desta entidade, escolhidos por ele, procuraram comparecer nas reuniões do COMTUR/S.P., ausentando-se de algumas poucas sessões, aproximadamente 19%, ou seja, 6 (seis) ausências, dentre o total de 32 (trinta e dois) encontros realizados neste período. Ressaltamos, entretanto, que este procedimento, apesar de louvável, não alcançou, na nossa opinião, contrabalançar os efeitos prejudiciais associados à alta rotatividade dos referidos gestores públicos (que ocuparam a liderança desta entidade, “Anhembi”), e tampouco amenizou outros aspectos negativos relacionados à redução do número de reuniões (as quais, como vimos, não ocorriam com a freqüência prevista na lei e nos decretos). Logo, levando em conta os comentários de alguns dos integrantes deste fórum, à época, inferimos que esta fase do COMTUR/S.P. foi marcada por uma certa instabilidade, a

³⁸² Realmente, quanto a este último item - substituição parcial de equipes -, vale lembrar que o mesmo também contribuía (segundo relatos de conselheiros societários por nós entrevistados) para acentuar as dificuldades dos dirigentes para alcançarem um domínio e conhecimento das ações que estavam em andamento, bem como, dos projetos a serem implementados.

qual concorreu para minar sua participação mais efetiva no processo de concepção, gestão e implementação de ações e projetos direcionados ao setor turístico.

Em relação à irregularidade com que ocorriam os encontros mensais (reuniões formalizadas) do COMTUR/S.P., nesse momento (1993-1996), é possível deduzir que esta característica contribuía para fragilizar este órgão, impedindo-o de interferir de modo mais significativo nos rumos das políticas públicas de turismo no município. Em outras palavras, e uma vez que as possibilidades de debates e deliberações atinentes às políticas do setor eram dificultadas pela não ocorrência do número prescrito de reuniões, restava claro, por conseguinte, que esta deficiência também impactava e reduzia as chances deste organismo ingerir-se e participar adequadamente, da maioria das decisões referentes ao curso das ações do setor.

Quanto à gestão do Prefeito Pitta (1997-2000), registre-se que nos seus dois anos iniciais, isto é, em 1997 e em 1998, realizaram-se 9 (nove) reuniões em cada um deles. Todavia, no ano de 1999, aconteceram 11 (onze) sessões, voltando o número total das mesmas a decair para 8 (oito), no ano subsequente (2000). Agregue-se ainda que, no período em que Pitta dirigiu a cidade de São Paulo, a Presidência deste colegiado esteve bastante ausente das suas sessões, deixando que a maioria dos encontros fosse conduzida pelo Vice-Presidente. Por conta disso, de um total de 37 sessões ocorridas neste interregno que compreende desde o ano de 1997 e incorpora até o ano 2000, o Vice-Presidente conduziu 65% das sessões, ou seja, 24 reuniões, valendo salientar, em contrapartida, que o Presidente deste fórum só esteve à frente de 35% das sessões. Contudo, este cenário é menos funesto do que o que focaliza os primeiros três anos da administração de Pitta (i.e., de 1997 a 1999), quando a ausência do Presidente do COMTUR/S.P. chegou a alcançar 72% das reuniões (ou seja, ele compareceu a apenas 8 encontros dentre os 29 realizados neste intervalo de tempo, o que significa dizer que este gestor presidiu apenas 28% das reuniões). Sumariando, e conforme podemos visualizar no quadro organizado a seguir, nesta época (1992-2000), em razão do baixo comparecimento de alguns Presidentes da Anhembi Turismo e Eventos de São Paulo aos encontros do próprio COMTUR/S.P.³⁸³ e da alta rotatividade de outros Presidentes, este conselho passou a ser preponderantemente liderado – formal e/ou informalmente - pelos seus Vice-Presidentes, os quais, segundo Regimento Interno, deveriam ser oriundos da iniciativa privada³⁸⁴.

Reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Turismo - COMTUR/S.P.
2ª. fase (Mai/1992-Dez/2000)

³⁸³ A ausência do Presidente da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo às reuniões do COMTUR pode ser conferida por nós, examinando-se as atas das sessões realizadas.

³⁸⁴ Só a título de lembrança, convém destacar que os Presidentes da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo deveriam ocupar também, o cargo de Presidente do COMTUR/S.P., sendo que, na sua ausência às sessões do COMTUR/S.P, facultava-se aos Vice-Presidentes assumirem as funções de Presidente desse locus.

<u>TOTAL</u>	<u>Gestão Erundina</u>	<u>Gestão Maluf</u>	<u>Gestão Pitta</u>	<u>Gestão Pitta</u>	
	<u>1992</u> jan/dez	<u>1992 (*1)</u> mai/dez	<u>1993/1996</u>	<u>1997/2000</u>	<u>1997/1999(*2)</u> <u>2ª.fase</u>

Presidente

sessões presididas	2	<u>1</u>	<u>26</u>	<u>13</u>	8	<u>40</u>
--------------------	---	----------	-----------	-----------	---	-----------

Vice-Presidente

sessões presididas	9	<u>6</u>	<u>6</u>	<u>24</u>	21	<u>36</u>
--------------------	---	----------	----------	-----------	----	-----------

Secret. Executivo

sessões presididas	--	--	--	--	--	--
--------------------	----	----	----	----	----	----

Total de sessões realizadas	11	<u>7</u>	<u>32</u>	<u>37</u>	29	<u>76</u>
------------------------------------	-----------	-----------------	------------------	------------------	-----------	------------------

(*1) Conforme salientamos anteriormente, nossa proposta de análise da trajetória do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR/S.P., pautou-se na premissa de existência de 3 (três) fases. A 2ª.fase inicia-se a partir da promulgação da Lei n.º11.198, que foi promulgada em 19 de maio de 1992. Por conta disso, concebemos que este 2º. estágio evolutivo começa em maio de 1992 e vai até o final do ano de 2000.

Assim sendo, na tabela acima organizada, achamos por bem, estruturar a exposição dos dados referentes ao ano de 1992, considerando dois parâmetros, a saber: a) o ano integral (janeiro-dezembro); b) o espaço de tempo que vai de maio até dezembro, uma vez que, no decorrer deste período, o COMTUR/S.P. já passou a funcionar sob o amparo da Lei n.º 11.198/92.

(*2) A título de curiosidade, e com o intuito de melhor identificar os momentos de maior ausência dos Presidentes do COMTUR/S.P. no curso da gestão de Pitta, segmentamos esta etapa com base, não só na totalidade dos anos que ela (gestão Pitta) compreendeu (isto é, de 1997 até 2000), como também examinamos isoladamente, apenas os três primeiros anos de sua administração. Nossa finalidade aqui foi salientar que, percentualmente, no período que engloba 1997-1999, o afastamento do Presidente do COMTUR/S.P. das sessões deste fórum foi maior, chegando a um índice de 72% de ausências.

Adicionalmente, chamamos atenção para os itens sublinhados (7, 32, 37), que se somados totalizavam 76, refletindo o total de sessões realizadas pelo COMTUR/S.P., nesta 2ª.fase. Ademais, reiteramos que a referida etapa compreende o período que vai de maio de 1992 até dezembro de 2000.

Assim, diante de tal cenário, e em conexão com a opinião de Tatagiba (2002) - que ao analisar vários Regimentos Internos de diversos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, concluiu que os presidentes destes organismos têm, em geral, grande influência na definição da agenda dos mesmos -, é razoável acreditar que o distanciamento do Presidente da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo de uma grande parte das reuniões do COMTUR/S.P., sobretudo ao longo dos últimos anos da década de 1990, concorresse para que a iniciativa privada aumentasse seu poder e influência na condução das ações e decisões no interior desta arena, via a ascendência (frequente) do Vice-Presidente ao posto de Presidente.

Com efeito, se atentarmos para o fato de que durante esta segunda fase evolutiva do COMTUR/S.P., que engloba o período que vai de maio de 1992 até dezembro de 2000,

realizaram-se 76 reuniões, e que dentre este total, 36 reuniões, ou seja, aproximadamente 47% dos encontros foram conduzidos pelos Vice-Presidentes³⁸⁵, então, temos sinais fortes da possível participação (mais ativa) dos representantes societais (em especial dos membros da iniciativa privada) nessas sessões. Da mesma forma, e em face desta situação, é plausível conjecturar sobre a elevada propensão de que seus interesses (dos agentes societais) pudessem estar sendo razoavelmente veiculados (e alguns, até satisfatoriamente acolhidos) neste espaço participativo.

Assim, no que tange à etapa acima estabelecida (1992 – 2000), e em face dos dados apresentados, fica difícil, *a priori*, falar-se em hegemonia do governo em relação ao controle do funcionamento deste fórum, mesmo sabendo-se que os ocupantes da Secretaria Executiva do COMTUR/S. - os quais exerciam funções chaves neste colegiado e tinham que ser Diretores da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo -, geralmente compareciam às reuniões, participando e se inteirando dos debates mais importantes desta instância³⁸⁶.

Vale destacar ainda que no período inicial desta fase, em que Maluf esteve à frente da Prefeitura, isto é, ao longo de 1993-1996, a média anual de reuniões alcançou o nível mais baixo da história deste Conselho³⁸⁷, *vis-à-vis*, outros momentos futuros, enquanto a alternância de Presidentes se manteve elevada. Este quadro tendeu a se alterar no decorrer desta década, com o aumento gradativo do número de reuniões anuais realizadas, ainda que, conforme tenhamos observado, no final dos anos 1990 - época em que Pitta assumiu a Prefeitura - a Presidência da Anhembi (e consecutivamente do COMTUR/S.P.) se destacasse por não comparecer à maioria dos encontros do Conselho.

³⁸⁵ Cabe rememorar que os vice-presidentes do COMTUR/S.P., neste período (1992-2000) eram, por determinação regimental, vinculados ao setor privado.

³⁸⁶ Só para esclarecer, neste contexto, o Secretário Executivo do COMTUR/S.P. é visto como representante estatal, mesmo levando-se em conta a natureza peculiar da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo. Ademais, acrescentamos que, de acordo com o parágrafo 3º, do artigo 2º, do Decreto n.º 32.861, de 21 de dezembro de 1992, o Secretário Executivo do COMTUR/S.P. devia ser Diretor da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo.

Conforme o artigo 5.º mencionava, competia a este cargo, as seguintes atribuições:

- I - Propor a aprovação do COMTUR, à indicação do Secretário Executivo Adjunto, dentre os membros do Conselho;
- II - Coordenar os trabalhos do COMTUR, definindo as pautas e dirigindo as sessões;
- III - Substituir o Vice-Presidente nos seus impedimentos ou faltas;

Logo depois, com a publicação do Regimento Interno do COMTUR/S.P, pelo Decreto n.º 33.062, de 19 de março de 1993, algumas especificidades foram acrescentadas a esta função, tal qual a incorporação às responsabilidades do ocupante deste cargo de ele ter que “Manter todos os Conselheiros informados sobre todas as atividades técnicas ou de representação exercidas pelo COMTUR”. (art. 6.º, IV do aludido Regimento Interno).

³⁸⁷ Como dissemos, foram realizadas 32 (trinta e duas) reuniões em 4 (quatro) anos, ou seja, uma média de 8 reuniões por cada ano.

Por outro lado, reiteramos que ambas as tendências acima relatadas - redução de reuniões e ausência da Presidência da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo - fornecem indícios robustos de que suas (do Conselho) considerações não eram percebidas como relevantes para o processo de produção de políticas públicas da cidade de São Paulo. No limite, é possível interpretá-las, até mesmo, como desinteresse do Poder Público em fortalecer este espaço.

Quanto às atribuições da Presidência do Conselho, é só para lembrar, elas estão elencadas, no artigo 4.º, Capítulo II, do Regimento Interno desta instância, e são: promover a abertura e o encerramento das reuniões do respectivo colegiado, dar posse aos seus membros, bem como, representar o COMTUR/S.P nas suas relações com terceiros. Ademais, a presidência tinha a faculdade de proferir o voto de desempate nas decisões deste fórum.

Em rápida análise das referidas atribuições do Presidente deste conselho, podemos ser induzidos, num primeiro momento, a não conferir muita relevância a este cargo, sobretudo no que concerne a influenciar nos rumos das decisões tomadas por esta arena. Não obstante, a leitura das atas das reuniões e os depoimentos de variados integrantes do COMTUR/S.P. contrariam essa avaliação, reafirmando as elevadas possibilidades dos dirigentes destes organismos: sugerirem assuntos das pautas das reuniões, conduzirem certas deliberações desta arena, articularem ações e construírem relacionamentos, não só com a iniciativa privada, mas com outros poderes, para viabilizar projetos, editar regulamentações e promulgar leis, em favor dos interesses do setor. Obviamente, o alcance e a envergadura destes movimentos dependia do perfil de seu ocupante. Dito de outra forma, existem evidências fortes de que havia “espaço” para o ocupante deste cargo vir a exercer grande ingerência na composição da pauta e no encaminhamento final das decisões do Conselho, mesmo que essa interferência se manifestasse, muitas vezes, e freqüentemente, de maneira informal³⁸⁸.

Cabe rememorar também, conforme apontado por nós anteriormente, que o Anexo II, do Capítulo V, do citado regimento estabeleceu uma ordem de trabalhos, a ser seguida nas sessões do COMTUR/S.P., sugerindo, uma tentativa de aprimoramento da organização e da sistematização destas reuniões. Esta medida nos parece por demais adequada, em face do que entrevimos, via a análise das atas e dos registros das interlocuções que mantivemos com

³⁸⁸ Inferimos tais possibilidades, com base também nos depoimentos de Jarbas Favoreto, que apesar de ter ocupado a Vice-Presidência deste órgão, exerceu por longos períodos, a Presidência efetiva, em razão de ausência ou afastamento de alguns Presidentes do mesmo, em várias épocas.

alguns conselheiros³⁸⁹, os quais nos induzem a concluir que, especialmente, nos primeiros anos deste ciclo, as reuniões careciam de objetividade e de certo pragmatismo.

No que concerne especificamente à pauta do Conselho, ou seja, à agenda de assuntos abordados/discutidos neste período de 1992-2000, existem indicações de que a iniciativa privada tinha realmente, grande influência sobre sua elaboração, e isto se torna notório – a exemplo do que se observou na primeira etapa de existência deste colegiado, isto é de 1991 a 1992 –, sobretudo nos períodos em que ocorreram os já mencionados: distanciamento e/ou acentuada alternância da Presidência do COMTUR/S.P. das suas reuniões.

Da mesma forma, ao longo da leitura destes documentos (atas das reuniões), divisamos que muitos dos temários que eram lançados em reuniões estavam relacionados aos interesses dos atores sociais (mormente, daqueles que eram oriundos da iniciativa privada) presentes neste fórum, e adicionalmente percebemos que, às vezes, tais assuntos permaneciam na pauta e eram recorrentes, por várias sessões. Deduzimos que o não encaminhamento de determinadas matérias a contento dessas lideranças é uma das razões pelas quais a nosso ver, insistia-se e se perseverava no debate em torno das mesmas, na expectativa de alcançar soluções mais apropriadas. Assim, questões como, limpeza urbana, segurança pública, sinalização turística, dificuldades para obter permissão de estacionamento de veículos turísticos em determinados locais (ônibus turísticos), preservação da parte central da cidade, bem como, de monumentos e de certos atrativos turísticos, além do empenho em buscar aprimorar o receptivo da cidade, dentre outros assuntos, são, com frequência, discutidos pelos representantes de variadas entidades da esfera privada, que manifestam seu desagrado pelo encaminhamento inadequado de muitas dessas temáticas, apresentando-as (e reapresentando-as) aos conselheiros governamentais que tinham assento nesta arena, na esperança de obtenção de respostas.

Claro está que não desconhecemos a amplitude dos desdobramentos favoráveis decorrentes da liquidação dos problemas e conflitos mencionados no parágrafo anterior. Certamente, sua resolução (total ou parcial) favoreceria parcelas consideráveis da coletividade. De fato, os

³⁸⁹ Neste particular, referimo-nos às conversas mantidas com Jarbas Favoreto, representante do Sindicato de Empresas de Turismo no Estado de São Paulo (SINDETUR), bem como, às interlocuções estabelecidas com Carlos Alberto Gusmão, representante do Sindicato Estadual de Guias de Turismo de São Paulo (SINDEGTUR), com Armando Campos de Mello, diretor superintendente da União Brasileira dos Promotores de Feiras (UBRAFE), tanto quanto, com Pedro D' Aléssio, Diretor Presidente da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, quando da criação deste colegiado. Acrescentamos que todos eles eram bastante atuantes durante a década de 1990, conforme registram as atas das sessões do COMTUR/S.P. Através de suas entrevistas, esclarecendo e comentando a respeito da evolução do Conselho Municipal de Turismo da Cidade de São Paulo – COMTUR/S.P., no decorrer da década de 1990, pudemos reconstituir boa parte da história deste colegiado. Além disso, Ricardo Castello Branco, presidente deste organismo desde o ano de 1994 até o fim do primeiro trimestre do ano de 1999, também nos ajudou a esclarecer uma série de dúvidas referentes à falta de foco e à ausência de objetividade que marcaram muitas discussões ocorridas no âmbito dessa arena participativa.

ditos efeitos positivos associados ao equacionamento destes assuntos, a saber: melhoria da limpeza urbana, equacionamento da falta de segurança pública, preservação de monumentos, dentre outros, beneficiariam de modo inegável a qualidade de vida de amplos segmentos sociais. Entretanto, os depoimentos de representantes societais e as atas de reunião nos levam a acreditar que a visão da cadeia produtiva do Turismo presente neste organismo, geralmente privilegiava a dimensão empresarial dos aludidos desdobramentos. Assim, nestes casos, o seu (dos membros societais) argumento-chave, objetivando conduzir à solução de tais questões, sustentava-se nos benefícios e impactos advindos da solução de algumas destas problemáticas, que permitiriam a ampliação da atratividade da cidade, o incremento do setor turístico, a geração de empregos e de negócios, etc.

Deste modo, na medida em que se percebe, por um lado, a prevalência da ótica particularista e empresarial como valor maior que orienta a conduta desses agentes societais, evidencia-se, por outro lado, a importância da presença do Estado neste espaço, com vistas a neutralizar certos movimentos, em prol de uma visão que privilegie o interesse coletivo.

O propósito dessas considerações não é, em nenhuma circunstância, desqualificar os interesses e as motivações que inspiravam os agentes societais a se empenhar na resolução dos entraves e problemas citados. A rigor, acreditamos que é legítimo que estes conselheiros, particularmente aqueles ligados à iniciativa privada, apóiem causas e/ou projetos que venham a aumentar as oportunidades de crescimento de seus segmentos e empreendimentos. Não obstante, nosso desejo é salientar a parcialidade desse atores, e assim em contrapartida, destacar a relevância da atuação do Estado nestes colegiados, com o objetivo de equilibrar certas aspirações e demandas expressas por alguns segmentos, almejando prioritariamente, no caso do Estado, preservar os interesses da coletividade em geral. Ademais, diante deste panorama, ficam evidentes as já comentadas lacunas de representação no que tange ao grupo societal.

Em vista do que relatamos, tem-se aqui a intenção de realçar que a eficiência dos Conselhos vai depender tanto do comprometimento dos agentes privados - que simbolizam o mercado -, como da adesão efetiva do atores estatais, até porque, se o mercado é, por um lado, um excelente instrumento para produzir, por outro, é incapaz de resolver o problema da igualdade de oportunidades, o qual entendemos, faz parte do elenco de incumbências precípuas do Estado.

Do ponto de vista da promoção de eventos em São Paulo, há que se destacar a participação do COMTUR/S.P nos debates que redundaram em algumas importantes conquistas, as quais são percebidas até os dias atuais. Desta forma, entre 1992 e 2000, acontecimentos como: o retorno

da competição da Fórmula 1 para São Paulo e a realização de parte dos eventos da *Eco 92*³⁹⁰ na capital paulistana, dentre outros, movimentaram a agenda da cidade, sendo que o primeiro foi definitivamente incorporado ao calendário de atrações do município

No tocante à leitura das atas, fica muito claro o interesse e o empenho dos agentes societais para “conquistar” e trazer tais eventos para o município, sendo também decisivo, o auxílio das autoridades governamentais, sobretudo, em algumas ocasiões, da própria Prefeitura, como na época em que era comandada por Erundina, a qual se empenhou pessoalmente, segundo relatos de conselheiros, no que tange à reconquista da *Corrida de Fórmula 1*, por parte do município de São Paulo.

Segundo entrevista concedida à autora, por Ricardo Castello Branco³⁹¹, ex-presidente da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo - e por extensão, ex-presidente do COMTUR/S.P, de meados de 1994 até abril de 1999 -, foi neste período que ganharam força e corpo, alguns eventos que hoje são a marca de São Paulo. Do ponto de vista do envolvimento do COMTUR/S.P., neste processo, ele se sobressai, fornecendo sugestões, elaborando avaliações, constituindo grupos de trabalho, etc, - que contribuíram para consolidar, ao longo desta etapa, outros eventos como: o Carnaval, o Reveillon, a Maratona e a comemoração do Dia da Independência do Brasil (7 de setembro), os quais vieram a se tornar acontecimentos centrais para a cidade³⁹².

A esse respeito, gostaríamos de explicitar também, que em variadas circunstâncias, verifica-se a atuação conjunta de atores públicos e privados, o que significa dizer que, neste período, o governo não centralizava as reuniões. Essa constatação contraria algumas percepções

³⁹⁰ A expressão *Eco 92* é uma das denominações pela qual ficou mais popularmente conhecida a **Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento** (CNUMAD), que se realizou entre 3 e 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro. O seu objetivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio, econômico e industrial com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra. De fato, a intenção, nesse encontro, era introduzir a idéia do desenvolvimento sustentável, que consistia num modelo de crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ecológico.

³⁹¹ Ricardo Castello Branco foi presidente da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, durante parte das gestões de Maluf e de Pitta. Antes de assumir a presidência desta entidade, ocupou o cargo de Diretor de Eventos e Turismo da mesma, durante o ano de 1993, até meados de 1994, quando passou a ocupar o posto de Presidente deste fórum. Conseqüentemente, em decorrência de suas funções na Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, ora como Diretor, ora como Presidente, ocupou a Secretaria Executiva e a Presidência do COMTUR/S.P. por aproximadamente 6 (seis) anos, tendo sido, portanto, o dirigente público que mais tempo gerenciou estes órgãos (COMTUR/S.P. e “Anhembi”) no interregno de 1992 até 2000. Concedeu entrevista a nós em 27 de novembro de 2006.

Ademais, acrescentamos que nossas considerações também foram elaboradas a partir de análises dos depoimentos de Marlene Matias (ABBTUR – Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo), de Favoreto (SINDETUR – Sindicato das Empresas de Turismo no Estado de São Paulo), de Armando Campos de Mello, diretor superintendente da União Brasileira dos Promotores de Feiras (UBRAFE), de Carlos Alberto Gusmão (Sindicato Estadual de Guias de Turismo de São Paulo – SINDEGTUR), os quais eram conselheiros do COMTUR/S.P no referido período.

³⁹² Tais afirmações se baseiam em depoimentos de integrantes deste colegiado e na consulta feita a diversos documentos (atas de reuniões, decretos e leis).

prevalecentes na literatura acerca dos Conselhos³⁹³, fazendo-se necessário destacar, no caso do COMTUR/S.P, o dinamismo de várias entidades privadas com assento neste colegiado, apesar dos óbices observados. Neste aspecto, note-se que freqüentemente os atores privados foram os responsáveis por conseguir estimular um envolvimento maior de alguns órgãos estatais, em decorrência das suas cobranças e reivindicações. Aliás, esta postura proativa dos agentes societais – principalmente dos representantes da iniciativa privada em relação a certos assuntos e pautas - colaborava para incentivar os debates no âmbito desta arena, concorrendo para influenciar as abordagens e as posições a serem assumidas oficialmente por este fórum, frente a determinadas temáticas.

Todavia, destacamos que tais características dos agentes societais não eram suficientes para compensar algumas debilidades deste organismo, o qual, conforme relatamos, era fragilizado em razão da ausência de alguns de seus Presidentes às sessões ou em virtude da elevada alternância da suas lideranças na Presidência do mesmo, além da pouca disponibilidade e/ou elevada irregularidade das verbas direcionadas para o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) e da inconstância de suas (do COMTUR/S.P.) reuniões, dentre outros aspectos^{394 395}.

Como já reiteramos, as observações acima reforçam nossa impressão sobre a presença atuante dos conselheiros societais neste colegiado - em especial nesta etapa, e, sobretudo no que se refere a determinadas temáticas -, e divergem, em parte, do sugerido por Tatagiba (2002), que em seus estudos conselhistas, chama atenção, como vimos, para a hegemonia do governo em relação ao controle da agenda desses conselhos. Essa conclusão, elaborada pela referida estudiosa, é corroborada pelo fato de ela ter identificado, nos vários regimentos de Conselhos

³⁹³ Reportamo-nos às considerações expressas por Tatagiba (XXXX) e por outros estudiosos da temática conselhistas citados no capítulo anterior a este.

³⁹⁴ Só para relembrar, a autorização para a criação do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR constava da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, que previa que o mesmo teria o objetivo de captar e repassar recursos para o Plano Municipal de Turismo. Posteriormente, o Decreto n.º 32.861, de 21 de dezembro de 1992, forneceu maiores detalhes sobre o funcionamento do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR, sugerindo dentre variadas diretrizes, a criação de um “Conselho de Orientação do FUTUR”, ao qual caberia a formulação e a aprovação de propostas para a captação e utilização dos recursos. Tal conselho seria composto por alguns membros do COMTUR/S.P. Mais adiante, em 23 de maio de 1993, foi publicado o Regimento Interno do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR, o qual foi aprovado na 25^ª Sessão Ordinária do COMTUR/S.P., que veio detalhar as atribuições e responsabilidades dos seus membros constituintes, bem como, delinear normas para seu funcionamento.

³⁹⁵ De fato, estes comportamentos - ausência de vários presidentes do COMTUR/S.P nas reuniões deste órgão, tanto quanto, a alternância freqüente de seus diversos presidentes às referidas sessões – permitem inferências sobre o possível caráter desimportante deste fórum, sendo esta a razão pela qual ele (COMTUR/S.P.) talvez, não lograsse atrair a presença constante desses dirigentes. Realmente, um raciocínio possível era o seguinte: se este colegiado fosse um *locus* de decisões importantes, então, a liderança do mesmo não teria sido relegada por tanto tempo a alguns vice-presidentes.

Uma outra razão possível para a falta de interesse dos agentes estatais em consolidar esta arena, enquanto instância de poder, era que o seu eventual robustecimento significaria fortalecer a possibilidade do aumento da influência dos agentes societais na condução das políticas públicas do município de São Paulo, o que levaria a uma necessária desconcentração do poder decisório, que era monopolizado pelos agentes públicos.

Municipais de Políticas Públicas analisados, que os seus Presidentes eram, na maioria dos casos, os Secretários das áreas (exemplo: Secretário Municipal de Saúde, de Educação, de Assistência Social, etc), assim como eram eles também, que definiam ou detinham forte influência (ainda que, às vezes, de maneira informal) sobre a pauta a ser discutida nestes encontros.

Cotejando-se os relatos reproduzidos acima, com o que estabelecia o Regimento Interno do COMTUR/S.P., verificamos, *a priori*, que tal conjunto de normas determinava, no caso do referido Conselho, que a Presidência deste colegiado deveria ser ocupada pelo Presidente da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo³⁹⁶. No entanto, na prática, o que divisamos é que a Iniciativa Privada logrou ocupar a liderança deste organismo, por longos períodos, nesta fase, consagrando sua capacidade no sentido de influenciar seus rumos. De fato, como dito anteriormente, e de acordo com os dados analisados, percebe-se que em determinados momentos deste estágio - isto é, de 1992-2000 -, houve não só, freqüentes mudanças de liderança na Presidência deste órgão (COMTUR/S.P), mas, ausências reiteradas de seus presidentes das suas sessões. Assim, esse conjunto de ocorrências permitiu a alguns Vice-Presidentes da referida arena (os quais tinham que ser obrigatoriamente procedentes da iniciativa privada) aumentar sua ingerência no contexto deste colegiado, em decorrência de serem, por força de lei, guindados à posição de presidi-lo. O desenlace natural resultante destes arranjos era que esses atores (vice-presidentes) acabavam assumindo a responsabilidade de administrar e coordenar os trabalhos do COMTUR/S.P, atuando, desta forma, quase como Presidentes efetivos³⁹⁷.

A configuração acima delineada certamente concorreu, por um lado, para debilitar a capacidade de interlocução e de liderança do Estado, em relação aos diversos elos da cadeia produtiva do Turismo que tinham assento no Conselho, e contribuiu, por outro, para liberar, em certas circunstâncias, a atuação dos atores sociais (predominantemente, originários da iniciativa privada), neste espaço, o que não quer dizer, no exemplo específico do COMTUR/S.P., que isto significava a expansão do domínio público sobre determinadas

³⁹⁶ Só para relembrar, a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo era órgão vinculado ao Poder Executivo e responsável pela gestão pública da atividade turística da cidade de São Paulo.

³⁹⁷ Neste particular, com base na leitura das atas de reunião do COMTUR/S.P., citamos o exemplo do ex- vice presidente deste colegiado, em 1992, Antonio Reinales, representante da ABIH (Associação Brasileira da Indústria de Hotéis) que no referido ano conduziu 9 (nove) das 11 (onze) reuniões realizadas pelo conselho, funcionando por conseguinte, como presidente efetivo, deste colegiado. Além disso, há que se mencionar também, Jarbas Favoreto, representante, à época, do SINDETUR (Sindicato das Empresas de Turismo no Estado de São Paulo), que assumiu a Vice-Presidência deste organismo, por duas vezes consecutivas, liderando a maioria das sessões do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo, no período de 1997-2000, em virtude da ausência ou alternância da Presidência da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, às reuniões.

questões. Realmente, sob esta perspectiva, pairam dúvidas, a nosso ver, quanto ao fato desta arena representar efetivamente, o amplo arco de todos os atores impactados pelas políticas públicas de turismo no município de São Paulo.

Em outro dizer, cabia aqui um questionamento mais apurado para averiguar em que medida este colegiado reunia em suas fileiras de conselheiros, uma multiplicidade de agentes, retratando assim, a miríade de segmentos da sociedade civil atingidos pelas ações do Turismo paulistano, ou, se em oposição, tal fórum alcança agrupar apenas aquelas categorias mais articuladas e organizadas, capazes de melhor veicular seus interesses, e de se fazer representar mais eficientemente, neste colegiado. Essa reflexão se reveste de grande relevância, e faz parte do elenco de questões pesquisadas por alguns estudiosos, a saber, Santos (2000) e Tonella, (2003,2004) que percebem a heterogeneidade da composição destes colegiados como uma das garantias de que os mesmos possam estimular a democratização da esfera local do governo e fomentar o processo de transformação da cultura política brasileira, caracterizada desde suas origens, pelo seu viés autoritário³⁹⁸.

Assim, à luz das ponderações acima, inferimos que o empenho para incorporar nestas arenas participativas, representantes dos variados grupos presentes na sociedade, deve nortear a atuação destas instituições, cuja existência se fundamenta na valorização da diversidade e num modelo de governança mais participativo.

Inspirados por estas referências, e continuando a examinar o COMTUR/S.P., defrontamo-nos com um aspecto curioso relativo este colegiado, que diz respeito à percepção dos representantes societais entrevistados, de que geralmente, salvo algumas exceções, a maioria dos conselheiros das entidades governamentais presentes nos encontros era pouco comprometida com os interesses deste fórum, e em muitos casos, tinha autonomia reduzida para resolver as problemáticas existentes, sendo razoável concluir que a sua (dos agentes públicos) presença nesta arena, não passava, muitas vezes, de mera formalidade.

Adicione-se ainda outro comentário freqüente por parte dos atores oriundos da esfera privada por nós entrevistados, quanto à alta rotatividade de muitos dos representantes das entidades governamentais com assento neste Conselho, a qual prejudicava o encaminhamento de vários problemas e o alcance de soluções³⁹⁹. Era inevitável, portanto, que o resultado desta

³⁹⁸ Tanto Santos, Nelson Rodrigues. Revista da Polis, XEROCADA, como Celene Tonella. “Ampliação da participação democrática: Conselhos gestores de políticas públicas em Maringá) p.139. Revista Paranaense de desenvolvimento, Curitiba, abordam, cada um a sua maneira, esta temática em seus estudos.

³⁹⁹ Pedimos aos representantes societais entrevistados que comentassem sobre a sua impressão a respeito da assiduidade com que os representantes governamentais compareciam às reuniões do COMTUR/S.P. Como resposta, eles foram unânimes em mencionar que havia um elevado rodízio dos agentes públicos com assento no COMTUR/S.P, não conseguindo precisar, todavia, quais entidades apresentavam maior rotatividade de

combinação de características, além de outras já citadas, concorresse para enfraquecer e retirar peso político deste espaço participativo, ao mesmo tempo em que o franqueava, como observado em diversas oportunidades, para a livre articulação dos atores (em particular dos que estavam vinculados a segmentos ou entidades mais organizadas), favorecendo, neste caso, e em determinadas circunstâncias, a preponderância de alguns interesses, notadamente, no caso do COMTUR/S.P, os da iniciativa privada.

Cabe atentar para um outro traço peculiar deste organismo, a saber: a elevada escolaridade e elogiável assiduidade dos representantes societais aos encontros do COMTUR/S.P., sendo importante considerar também, a inexistência de freqüentes alterações ou rupturas na linha de atuação das entidades privadas presentes neste colegiado. Este cenário aumentava as chances dos agentes vinculados ao segmento privado virem a assumir, em determinadas ocasiões, o comando das reuniões e o protagonismo nas decisões, especialmente em caso da discussão envolver certas temáticas de seu interesse. Realmente, e mesmo levando em conta que as representações societais não alcançavam, contudo e via de regra, construir uma estratégia conjunta, que refletisse uma visão do setor, elas eram, em contrapartida, bastante aguerridas e combativas, quando se tratava de apoiar e defender medidas que pudessem acenar com benefícios econômicos para alguns segmentos turísticos.

Em decorrência dessa situação, estimulou-se, em alguns momentos, o estabelecimento de um ambiente de visível desequilíbrio, entre o Poder Público e as entidades privadas. Em verdade, durante determinados períodos e circunstâncias, percebe-se até mesmo, fortes indicações do reduzido prestígio do COMTUR/S.P junto ao Poder Público, bem como, do dúbio e frágil comprometimento deste, com o fortalecimento da referida instância participativa (sobretudo, no final do governo de Erundina e durante grande parte dos governos de Maluf e de Pitta), e esta falta de compromisso podia ser percebida (como já apontamos), tanto em decorrência das constantes alternâncias de alguns Presidentes, como em razão dos freqüentes afastamentos de outros Presidentes deste organismo, valendo destacar que ambos comportamentos já foram apontados por nós anteriormente. Ademais, conforme assinalamos, é relevante notar igualmente, a aparente falta de envolvimento de variados atores estatais (representantes de órgãos públicos, com assento nesta instância) e o intenso rodízio da maioria deles, sendo que estes traços também ajudavam a obscurecer a imagem desta arena decisória.

conselheiros. Ressaltamos, contudo, que alguns dos entrevistados salientaram a atuação - destacada e diferenciada - dos representantes da Secretaria do Governo Municipal (SGM) e da Secretaria Municipal de Finanças (SMF), os quais eram, em regra, mais participativos e atuantes, do que os demais representantes governamentais.

Os efeitos negativos advindos de todos os comportamentos mencionados até o momento limitavam a atuação do COMTUR/S.P. no campo da produção de políticas públicas do turismo, além de debilitar sua capacidade de funcionar como agente facilitador do acesso dos grupos menos organizados a este ambiente. A propósito, lembramos que no plano ideal e no âmbito deste tipo de organismo, espera-se que o Estado desempenhe, dentre outros papéis, o de garantir a possibilidade de inserção, nestas esferas, dos segmentos mais frágeis, que são geralmente, aqueles que enfrentam maiores dificuldades para nelas ingressar. Entretanto, no tocante ao COMTUR/S.P., pelo que inferimos, o distanciamento do Poder Público desta arena, em algumas das citadas ocasiões, pode ter contribuído para fragilizar a sua posição, deteriorando suas chances de exercer liderança maior, ameaçando até mesmo, a incorporação progressiva de camadas menos privilegiadas da população ao debate sobre políticas públicas. Assim, como já aventamos, esse panorama revelava, em certa medida, a existência de riscos aos interesses da coletividade, ao mesmo tempo em que abria oportunidades para a emergência de alguns arranjos e articulações que podiam favorecer uns grupos em detrimento de outros, e tudo isso, no final, conspirava contra a consolidação deste espaço, vez que, segundo Boschi (1999), as práticas participativas têm maiores chances de ser bem sucedidas, quanto mais fortes e presentes forem ambos, Estado e sociedade civil.

Portanto, em face destas constatações, e dado que em regra, dentre os objetivos originais deste tipo de fórum, consta o de contribuir para a inclusão, nestas instâncias, dos grupos destituídos de recursos (materiais, políticos, culturais, sociais etc), é plausível nosso temor em relação ao vazio deixado pela inconstância da presença do Estado, neste organismo, em alguns períodos, desta etapa⁴⁰⁰.

Deste modo, e no que concerne ao COMTUR/S.P., é possível deduzir (com o suporte das atas e depoimentos de conselheiros) que em momentos em que se alterou mais acentuadamente o estado de equilíbrio de forças entre os atores (públicos e privados), geralmente, os grupos mais articulados e estruturados - que no caso do referido Conselho eram alguns dos elos da cadeia produtiva do Turismo -, foram os mais favorecidos. Na verdade, nessas circunstâncias, e apesar das deficiências estruturais, esses grupos sobressaíam-se, e não raras vezes, conseguiam manobrar e conduzir várias decisões - como, por exemplo, selecionar quais os temas deviam ou não ser introduzidos na agenda deste órgão, quem podia ou não fazer parte desta arena, etc -, encaminhando as soluções ou abordando as questões, em linha com seus interesses.

⁴⁰⁰ BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. Rio de Janeiro, v. 42, n.4, 1999. p.655-690. p.685.

Logo, ainda que este colegiado não reunisse poderes consideráveis para conduzir e influenciar na dimensão desejada os rumos das políticas de turismo da cidade, verifica-se que os segmentos mais qualificados da iniciativa privada sempre buscaram, dentro das suas possibilidades e limitações, utilizar este espaço participativo para “marcar suas posições”. Desta maneira, estes grupos usavam-no, quando necessário, como “palanque” para expor suas reivindicações, para fazer as articulações que lhes pareciam mais convenientes, e para atrair atenções e aumentar a visibilidade de suas causas. Assim, por meio do COMTUR/S.P. incrementavam suas chances de atingir certos objetivos, com maior efetividade.

Note-se que a instabilidade e/ou a falta de liderança política, nesta época, por parte dos agentes estatais, elevaram o risco de privatização desta esfera participativa, ameaçando o seu caráter democrático. Todavia, e mesmo que se constate a existência do distanciamento do Estado, o qual franqueava esta arena para a eventual movimentação dos grupos mais organizados - que eram usualmente os agentes privados - em torno de suas demandas, em contrapartida, não há como ignorar que o desempenho destacado da iniciativa privada aí presente, contribuiu para garantir a existência e o funcionamento do COMTUR/S.P.⁴⁰¹. Realmente, no caso específico do COMTUR/S.P., e em especial neste período, não seria justo negar aos agentes societais (sobretudo algumas agremiações vinculadas à esfera privada) o mérito por terem contribuído para afiançar o enraizamento desta instância.

De fato, a perenidade e a consistência das lideranças das representações societais no COMTUR/S.P se contrapunham à inconstância dos atores públicos, valendo registrar que aquelas qualidades, associadas, em regra, aos agentes privados, foram decisivas para dar seqüência a este Conselho. Ressalte-se, por exemplo - em algumas ocasiões específicas, como ao longo do governo Pitta⁴⁰² - que a adesão e o comprometimento dos conselheiros societais a esta instância, traços estes que se materializaram sob diversas formas, como a assiduidade e a ativa participação em reuniões, asseguraram a permanência deste organismo em atividade, especialmente, conforme assinalado, nos períodos de turbulências políticas ou de ausência dos Presidentes no seu comando. Nestes momentos, os agentes societais, tornaram-se, em certa medida, os fiadores deste colegiado, garantindo-o e preservando-o como instância representativa.

⁴⁰¹ A esse respeito, vale ressaltar que a fraca atuação /presença do Estado nestes organismos concorria para aumentar os riscos de privatização dos mesmos, uma vez que nestas ocasiões, os agentes privados viam incrementar suas chances de atuação sem maiores controles e constrangimentos. De fato, nestas situações, como já assinalamos, cresciam as possibilidades de monopolização destes espaços participativos por alguns segmentos da iniciativa privada, os quais eram, geralmente, mais organizados e articulados.

⁴⁰² Só para relembrar, durante este período, isto é, 1997-2000, o vice-Presidente era Jarbas Favoreto, oriundo do SINDETUR, o qual comandou 24 das 37 reuniões do COMTUR/S.P.

Claro está que no caso do COMTUR/S.P., o distanciamento do Poder Público deste colegiado podia ser interpretado também, como falta de predisposição dos seus agentes dividirem poder político com a sociedade civil aí representada⁴⁰³, e é óbvio que tal atitude concorria para debilitar esta instância como esfera decisória. Entretanto, e mesmo considerando os vários óbices mencionados até o momento, as atas e os atores sociais entrevistados sugerem que “apesar dos obstáculos”, o COMTUR/S.P., segundo expressão usada por um dos conselheiros, “servia de microfone” para que as entidades privadas vocalizassem suas demandas, contribuindo igualmente, para: incentivar a interação dos variados segmentos (privados) do setor turístico, incrementar a comunicação entre as entidades governamentais, bem como, deste dois grupos – Poder Público e Iniciativa Privada - entre si.

Em outras palavras, ainda que este colegiado não conseguisse, às vezes, interferir no rumo das políticas do setor da forma almejada pelos atores sociais, ele tinha um papel importante, estimulando a intersetorialidade, tanto quanto a troca de idéias entre os atores vinculados ao turismo, e isto é visível, por exemplo, quando se analisa a fala de um dos conselheiros da iniciativa privada: “Nas horas de dificuldade, como a ‘gente’ [os conselheiros sociais e governamentais] já se conhecia, ficava mais fácil interagir e articular ações”.

Logo, não há como desconhecer, por exemplo, que a presença, nos encontros do COMTUR/S.P, de integrantes de várias secretarias do município, representando outros setores da administração pública, contribuía para melhorar o diálogo entre as diversas áreas da administração e o setor turístico. Apesar disso, é indiscutível, por outro lado, que essa contribuição poderia ter sido maior, na medida em que os agentes públicos estivessem mais comprometidos com as temáticas e que a sua rotatividade (no que tange ao comparecimento às sessões deste fórum) não fosse tão elevada.

Em resumo, e a despeito da ausência ou escassez de recursos financeiros, além de outros percalços citados ao longo deste trabalho, é notório, com base nos documentos consultados e nos depoimentos reunidos, que o Conselho era utilizado como “palco”, a partir do qual, os atores privados (principalmente) conseguiam, muitas vezes, conceber, discutir e implementar estratégias. Além disso, através desse canal, também alcançavam facilitar seu relacionamento com diversas lideranças políticas e administrativas, fazendo conexões com a Assembléia Legislativa ou com agentes do Poder Executivo, com a finalidade de: influenciar os rumos das decisões do setor, atrair benefícios para seus segmentos, ou pelo menos, manter as posições

⁴⁰³ Isto pode ser inferido a partir de depoimentos de alguns representantes governamentais, que expressam esta posição, ao destacar que no final, a responsabilidade, sobretudo no caso da gestão dos recursos financeiros, acaba recaindo “nas costas” do gestor público.

conquistadas. Neste particular, lembramo-nos de depoimento de um dos conselheiros entrevistados que reiterava a relevância da existência deste colegiado, e não abria mão da presença de sua entidade neste espaço, acrescentando que apesar de estar vinculado a uma entidade tradicional e importante, às vezes, ele não hesitava em “usar o chapéu do COMTUR/S.P.”, o qual servia para facilitar sua articulação com diversos atores.

Todavia, na nossa opinião, a efetividade de tais ações poderia ter sido maior para o conjunto do setor, se além de tudo, do ponto de vista dos agentes societais, eles alcançassem delinear e coordenar movimentos e operações integradas, que buscassem fortalecer o setor turístico como um todo, ao invés de privilegiar comumente atuações isoladas, conduzidas por determinado(s) segmento(s). Dito de outra forma, a falta de uma visão holística do fenômeno turístico, por parte dos agentes privados, conspirava contra o desenvolvimento mais vigoroso do setor e, mais particularmente deste conselho, prejudicando também a própria inserção destes atores no processo decisório.

Com relação à performance das entidades societais, Ricardo Castello Branco⁴⁰⁴ - Presidente da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, nas gestões de Maluf e Pitta - faz uma avaliação bastante equilibrada deste órgão, destacando que muitas das lideranças das entidades societais aí presentes eram bastante personalistas, concluindo que este perfil não concorria para a edificação e fortalecimento do setor, e tampouco do COMTUR/S.P. Ele ressalta que faltava aos agentes societais um entendimento integral do Turismo como setor, e assim, por conta disso, cada um deles buscava freqüentemente defender seus interesses, sem pensar em promover a “concertação” entre os elos da cadeia produtiva. Para reforçar seu argumento, destaca que muitas discussões que emergiam neste fórum eram improdutivas e/ou careciam de objetividade, em virtude do já sugerido, predomínio dos interesses pessoais ou da prevalência de argumentos, focalizando os projetos de certos grupos - especialmente aqueles vinculados à iniciativa privada -, em prejuízo dos objetivos coletivos. Ao final do seu depoimento, contudo, acrescenta que “mesmo diante das dificuldades”, o Conselho foi um marco importante no Turismo da cidade de São Paulo, principalmente no que concerne a lançar as bases para a formação de uma cultura participativa e de planejamento, fomentando a interação e a interdisciplinaridade, e servindo como espaço onde ocorriam debates de diversas naturezas.

⁴⁰⁴ Conforme já mencionamos, Ricardo Castello Branco exerceu a presidência da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, e foi, conseqüentemente, presidente do COMTUR/S.P, por aproximadamente 6 (seis) anos. Além disso, antes de ser guindado à Presidência desta instância, exerceu também o cargo de Diretor da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo.

Quanto às restrições para o COMTUR/S.P. interferir no planejamento e na condução das políticas do setor, durante este período, vale observar mais uma vez, que apesar do Fundo Municipal do Turismo (FUTUR) ter sido criado em 1992, pela Lei n.º 11.198/92⁴⁰⁵, e seu regimento interno oficializado em 1993 (na 25.º Sessão Ordinária do COMTUR/S.P., realizada em 23 de maio de 1993), ele só veio a ter verbas liberadas efetivamente, em 1996⁴⁰⁶, isto é, a partir do último ano do governo Maluf. Ademais, estes recursos eram ínfimos, face as necessidades de São Paulo, e oscilavam muito de um ano para outro. Só para termos uma idéia, enquanto que em 1996 foram liberados R\$ 3,32 milhões de reais, ao longo de todo o período relativo ao governo Pitta (1997-2000), este fundo recebeu apenas R\$ 1,54 milhões para aplicar no desenvolvimento do Turismo da cidade de São Paulo⁴⁰⁷. Desta forma, ficava evidenciado, de um lado, a falta de relevância conferida à atividade turística no referido município, e de outro, as dificuldades para planejar em meio à tamanha instabilidade⁴⁰⁸.

Com efeito, em decorrência das múltiplas demandas de uma cidade com o porte de São Paulo, e diante do fluxo irregular e reduzido das aludidas verbas direcionadas a este fundo (FUTUR), é razoável pensar também que a ingerência do COMTUR/S.P. na atividade de planejamento do município ficava bastante prejudicada. Além dos motivos acima elencados, relacionados à escassez e à irregularidade dos fluxos de recursos, os quais debilitavam a atuação do COMTUR/S.P, há que se considerar que grande parte das verbas direcionadas ao Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), quando liberadas, tinha destino previamente definido, ou seja, eram dirigidas, conforme observa um dos conselheiros entrevistados, “para apagar os incêndios”, isto é, para solucionar questões emergenciais. Adicione-se a isto tudo, a já comentada falta de visão de conjunto, ou seja, a ausência de uma percepção integrada do setor turístico, por parte dos agentes privados, que em regra, defendiam apenas o interesse de seu segmento específico.

Assim, em decorrência deste rol de características, a ação do COMTUR/S.P., na área do planejamento de atividades turísticas da cidade, nesta etapa da evolução deste colegiado, ficou, conforme sugerido, aquém das expectativas (em particular dos agentes privados), e este órgão acabou atuando muito mais em nível tático, do que no âmbito estratégico.

⁴⁰⁵ Consultar art.7.º e art. 8.º, da referida lei.

⁴⁰⁶ O Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) já comentado anteriormente, foi criado com o objetivo de captar recursos a serem aplicados na implementação do Plano Turístico Municipal.

⁴⁰⁷ Para maiores detalhes, quadro que relata o histórico evolutivo das verbas direcionadas para o Fundo Municipal de Turismo – FUTUR, que consta da p. 42 deste trabalho.

⁴⁰⁸ A esse respeito, e só para ilustrar, vale destacar, apenas a título de curiosidade, que em 1998, o Fundo Municipal de Turismo – FUTUR não recebeu nenhuma verba.

No entanto, e apesar dos óbices assinalados, é neste interregno, isto é, entre 1992 e 2000, e mais precisamente ao final de 1998, que se elaborou o primeiro Plano Municipal de Turismo – PLATUM 1999/2001, que deu continuidade à política estratégica municipal de turismo iniciada em 1993, através do Plano Emergencial de Turismo e sua posterior revisão e aplicação para o triênio de 1994-1996. Dito de outro modo, foi no final desse período que se promoveu um avanço efetivo em prol de um envolvimento maior da sociedade civil com o processo de planejar as atividades turísticas da cidade. Isto ocorreu mais explicitamente na gestão de Castello Branco (1994-1999), o qual acreditava na necessidade de expor estes atores (públicos e privados) a uma experiência desta natureza (i.e., confecção do Plano Municipal de Turismo – PLATUM). Assim, com a finalidade de inaugurar um processo de capacitação dos conselheiros desta instância, e sob a coordenação da “Anhembi”, desenvolveu-se um procedimento, que incluía 4 (quatro) etapas, e contou com o auxílio de consultores experientes, reunindo-se uma equipe multidisciplinar, composta também por alguns representantes (governamentais e societais) do COMTUR/S.P.

Confirma-se, portanto, o discurso de Castello Branco, no sentido de que via a instituição do COMTUR/S.P e do Plano Municipal de Turismo – PLATUM, “buscava-se criar uma cultura de participação e de planejamento”, a partir da incorporação de representantes governamentais e societais aos debates sobre questões, princípios, conceitos, terminologias, típicos de um processo de elaboração de estratégias, com a intenção de construir um plano, no âmbito do Turismo, aplicado à cidade de São Paulo⁴⁰⁹.

Ressalte-se aqui o papel relevante de Castello Branco⁴¹⁰ que, ciente da importância de prover o Turismo da cidade de São Paulo de um plano estratégico, bem como, de dotar os integrantes do COMTUR/S.P. de capacidade para contribuir neste processo, tomou as primeiras iniciativas para instituir práticas de planejamento, empenhando-se em incluir este fórum nas reuniões e deliberações relativas ao Plano Municipal de Turismo (PLATUM), que era, em última instância, responsabilidade da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, mas devia contar com a homologação daquele colegiado (COMTUR/S.P.)

A partir destas revelações, faz todo o sentido, a nosso ver, falar que ao longo da década de 1990, presenciamos, via o estabelecimento do COMTUR/S.P., ao alargamento do processo de sensibilização para a importância da participação societal na elaboração de políticas públicas,

⁴⁰⁹ A reconstituição de tal momento da história do COMTUR/S.P foi possível a partir da leitura das atas, bem como, dos depoimentos de Jarbas Favoreto (ex-vice presidente do COMTUR) e de Ricardo Castello Branco (Presidente da Anhembi Turismo e Eventos nos governos de Maluf e de Pitta).

⁴¹⁰ Conforme mencionamos anteriormente, Ricardo Castello Branco foi presidente da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, durante parte das gestões de Maluf e de Pitta.

na esfera do Turismo, na cidade de São Paulo, mesmo que esta interferência fosse, como dissemos, aquém do que os agentes sociais aspiravam, bem como, menor do que os estudos conselhistas recomendavam. De fato, e utilizando-nos novamente do termo cunhado por Castello Branco, em entrevista a nós concedida, neste período, iniciou-se “a formação de uma cultura COMTUR”, e isto se revela, no nosso entendimento, de extrema importância para o setor turístico do município, sobretudo, em face da história da evolução das políticas públicas de turismo no Brasil, a qual foi marcada, até muito recentemente, pela centralização das decisões nas mãos do poder público, no nível federal.

Ademais, e só para ilustrar, cabem ainda algumas considerações sobre o caráter inusitado que envolvia, em geral, as iniciativas conselhistas, no campo do Turismo, ao longo da década de 1990. Logo, se no curso dos anos de 1990, ao falarmos de práticas conselhistas municipais, e de seu entrelaçamento com a produção de políticas públicas, no âmbito de setores mais tradicionais (como, Educação, Saúde, Assistência Social, etc), identificamos que já se nutriam expectativas de se deparar com resistências e oposições em relação a este tipo de experiência - que tinha, como assinalamos, uma índole inovadora -, então, imagine-se o impacto destes experimentos no contexto do Turismo, um setor em processo de maturação, pouco exposto (ou menos exposto) do que outros setores mais consolidados, a tais tipos de interações e articulações envolvendo as esferas pública e privada!

Em linha com nossas investigações, e no que tange à temática dos Conselhos de Políticas Públicas na área do Turismo, encontramos, no âmbito das municipalidades, muito poucos indícios de movimentos sociais, anteriores à década de 1990, que se dedicavam a debater a respeito do curso das políticas públicas neste setor e nesta esfera de poder.

Aliás, em oposição às mobilizações que já existiam, em décadas passadas, em áreas distintas - como, por exemplo, na área da Saúde⁴¹¹ -, na seara do Turismo identificamos que havia restrita tradição de ocorrência deste tipo de mobilização e entrelaçamento dos diversos atores (públicos e privados), notadamente no que concerne, como dissemos, ao nível municipal, e em épocas precedentes aos anos de 1990⁴¹².

⁴¹¹ A título de ilustração, lembramos, por exemplo, que o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, criado em 1989, foi um dos primeiros Conselhos de Políticas Públicas nesta área, em exercício no país. Entretanto, e apesar de ter sido institucionalizado em tal ano, suas raízes históricas remontam aos movimentos populares de saúde da zona leste de São Paulo, existentes desde a década de 1970, e sua composição incluía moradores da região, médicos sanitaristas e estudantes de saúde. Para maiores detalhes, consultar: Sampaio, Sergio Blasbalg de Arruda. O olhar governamental sobre os Conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. 2006.

⁴¹² Neste particular, observamos a existência de apenas algumas poucas experiências conselhistas municipais, no âmbito do Turismo, anteriores à década de 1990. Dentre elas, citamos o Conselho Municipal de Turismo do Rio

Realmente, se por um lado, a institucionalização da participação societal ganhou forte estímulo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, há que se levar em conta, também, e em especial na esfera do Turismo, que tal modelo de instância decisória se revestia de um caráter diferenciado e pioneiro, dado que, além de tudo, este setor estava (e ainda está) em vias de consolidação, e assim, como sugerido, tais experiências participativas não encontravam uma profusão de exemplos similares até aquele momento, ao menos no nível municipal⁴¹³.

De fato, e considerando os dados fornecidos a partir de pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2001, sobre Perfil dos Municípios Brasileiros, convém atentar para o número fornecido por este estudo, o qual revela que apenas 22% dos municípios brasileiros têm Conselhos de Turismo, contra 98% na área da Saúde, 93% na área da Assistência Social, 77% na área da Defesa da Criança e do Adolescente, 73% na área da Educação, 34% na área do Trabalho, 29% no Meio Ambiente. Adicionalmente, e ainda de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no âmbito do Turismo, a Região Sul é a que apresenta o maior índice de Conselhos Municipais, a saber, 32%, enquanto que no Nordeste se concentram apenas 10% destas arenas participativas, sendo que a maioria destas instâncias se localiza em cidades com mais de 500 mil habitantes⁴¹⁴.

No caso específico dos conselheiros governamentais presentes no COMTUR/S.P, gostaríamos de acrescentar que reconhecemos, em certa dimensão, suas dificuldades para vivenciar experiências participativas. Noutro dizer, entendemos que os mesmos enfrentassem seus

de Janeiro, criado pela Lei n.º 863, de 05 de junho de 1986. Além disso, também constatamos que o Conselho de Turismo da cidade de Salvador foi criado pela Lei n.º 410, de 10 de setembro de 1953.

Para maiores detalhes ver:

- RIO DE JANEIRO, Câmara Municipal. Lei n.º 863, de 05 de junho de 1986. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo na cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**.

- SALVADOR, Câmara Municipal. Lei n.º 410, de 10 de setembro de 1953. Dispõe sobre o Turismo, cria o Conselho de Turismo da cidade de Salvador, a Diretoria Municipal de Turismo e toma outras providências. **Diário Oficial da Câmara Municipal de Salvador**, Salvador, 12 set. 1953.

Todavia, a despeito destas constatações, não identificamos estudos de nenhuma natureza relativos a estes dois organismos.

⁴¹³ Com efeito, só para rememorar, nossa Carta Magna de 1988 elevou o município à categoria de ente federativo, conferindo-lhe novos poderes e atribuições, promovendo paralelamente, a oficialização de canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Na sequência, verificou-se que o surgimento de um conjunto de instrumentos participativos, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, no contexto das municipalidades. Por conta disso, a partir do final da década de 80, em virtude da promulgação da referida Lei Magna, estes organismos ganharam novos sentidos e força política, e passaram a ser percebidos, não só como legítimos, mas acima de tudo, como necessários no processo de aprimoramento da produção de políticas públicas, em especial, na esfera municipal, abarcando todos os setores, incluindo-se o Turismo.

⁴¹⁴ Para maiores detalhes ver:

Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2001. Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001.pdf>

dilemas quanto à questão da divisão de poder com os atores privados. Tal inferência se sustenta com base em discurso de um dos entrevistados, que fez parte desta arena no período 1992-2000, que ao comentar sobre sua percepção a respeito dos processos de participação da sociedade civil nas decisões estatais, observa: “Claro que o gestor público não gosta de dividir poder....até porque, quando o assunto é gestão de recursos, no final é ele, gestor [público], quem irá responder pelo dinheiro. Deste modo, como ele [gestor público] é o responsável, ele é quem é cobrado, e aí.... fica difícil falar em ‘gestão comum’”.

Há ainda um outro acontecimento peculiar que pretendemos abordar, o qual se refere à escolha do primeiro Presidente do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, vereador Bruno Feder, ocorrida neste período, conforme consta em ata de reunião do COMTUR/S.P., de maio de 1993⁴¹⁵.

Primeiramente, e com relação à vinculação de membro do Legislativo Municipal ao COMTUR/S.P., lembramos que Cruz (2000a; 2000b) ressalta em seu estudo, o caráter inadequado da participação destes atores (i.e., vereadores) nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, ainda que essa distorção seja observada, com certa frequência, em múltiplos colegiados com esta natureza. Nesta mesma sintonia, apontamos parecer do próprio Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), contido no “Informativo CEPAM sobre Conselhos Municipais”, que recomenda que os vereadores não integrem os conselhos municipais, visto que estes são entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo.

Só para reavivar alguns conteúdos já mencionados em capítulo anterior, cabe destacar adicionalmente, o “Princípio da Independência” que rege a atuação desses dois órgãos do nível municipal - Câmara de Vereadores (Poder Legislativo) e COMTUR/S.P (Poder Executivo) -, o qual impede que membros da Câmara dos Vereadores se vinculem ao Poder Executivo municipal, e vice-versa. Desta forma, no caso em tela, a participação de vereadores

⁴¹⁵ Neste particular vale lembrar que para o Fundo Municipal de Turismo - (FUTUR),deveriam convergir as verbas a serem aplicadas no Plano Municipal de Turismo – PLATUM, as quais seriam controladas também pelo COMTUR/S.P.

Realmente, os artigos 14 e 15, do Decreto n.º 32.861, de 21 de Dezembro de 1992 estabeleceram a criação de um “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR”, que seria responsável pela formulação e aprovação de propostas para captação e utilização dos recursos do FUTUR. Este conselho seria presidido por pessoa indicada em lista tríplice pelo COMTUR, e escolhida posteriormente pelo Prefeito, e contaria com os seguintes membros do conselho e respectivos suplentes: I) - 2 (dois) representantes da Secretaria do Governo Municipal; II) - 1 (um) representante da Secretaria Municipal das Finanças; III) - 1 (um) representante da Secretaria do Planejamento; IV) - 1 (um) representante da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A; V)- 1 (um) representante da SPC&VB; VI) - 4 (quatro) eleitos pelo COMTUR entre representantes de entidades do setor privado; Ademais, segundo o Regimento Interno do FUTUR, exigia-se um "quorum" mínimo de 2/3 de conselheiros do COMTUR/S.P., para a eleição dos grandes representantes.

como conselheiros do COMTUR/S.P., vai de encontro ao artigo 2.º, da Constituição Federal⁴¹⁶.

Certamente, não se quer dizer que o Poder Legislativo não possa constituir um representante (funcionário seu ou pessoa da comunidade, de reconhecido conhecimento e atuação na área) para fazer parte destes colegiados municipais. Todavia, é necessário se ter em mente que os vereadores não podem tomar parte do Conselho (COMTUR/S.P), como membros, o que não significa que estejam impedidos de acompanhar os trabalhos destas arenas municipais, sendo até mesmo, altamente recomendável a aproximação entre a esfera Legislativa e estes organismos, uma vez que ambos têm papéis importantes na fiscalização de ações públicas e de recursos públicos.

Inspirados nestas orientações do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), bem como, de CRUZ (2000a; 2000b), chama-nos atenção o fato de que Bruno Feder tenha sido indicado em lista tríplice pelo COMTUR/S.P, e escolhido posteriormente, pelo Prefeito Maluf, para ser Presidente do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, conforme relata a ata da 25.a. sessão ordinária do conselho, de maio de 1993. Na verdade, este fato contraria as diretrizes anteriormente expostas - que recomendam, conforme sabemos, a não ingerência mútua dos Poderes Legislativo e Executivo -, como forma de preservar tanto a autonomia dos Conselhos de Políticas Públicas, quanto a da Câmara Municipal.

Ainda com relação à indicação de Feder para liderar o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, segundo o ex-conselheiro, Favoreto⁴¹⁷, cabem ainda algumas considerações para o melhor entendimento do contexto acima esboçado, as quais detalharemos a seguir.

A princípio, lembramos que nesta época, isto é, em 1993, apesar de o Fundo Municipal do Turismo (FUTUR), já estar institucionalizado, ele ainda não contava com recursos financeiros. Em virtude desta situação, alguns membros do COMTUR/S.P buscaram eleger um presidente para o Conselho de Orientação do Fundo Municipal do Turismo (FUTUR), o qual pudesse ajudar a articular ações e contatos junto aos Poderes Legislativo e Executivo, a fim de influenciar no direcionamento/liberação de verbas para o mesmo. Logo, certos conselheiros que tinham assento no COMTUR/S.P (dentre eles o próprio Favoreto) refletiram sobre determinados nomes, selecionando, ao final, três indicações para formar uma lista

⁴¹⁶ O artigo 2.º da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

⁴¹⁷ Conforme já mencionamos, Favoreto, foi membro do COMTUR/S.P. de 1991-2000, tendo também ocupado o cargo de Vice-Presidente entre 1997-2000.

tríplice - inserindo nela, explicitamente, o nome do vereador Feder. O passo seguinte foi encaminhar tal conjunto de alternativas ao Prefeito, que nomeou um dos indicados, sendo que a escolha recaiu, conforme as expectativas, sobre o vereador anteriormente mencionado.

Considere-se ainda que paralelamente a estes acontecimentos, havia sido criada na Câmara Municipal de São Paulo, no início da década de 1990, a “Comissão Extraordinária Permanente de Apoio ao Turismo, Lazer e Gastronomia”, a qual contava com o apoio de Feder, que era um dos seus membros. Portanto, a intenção dos membros do COMTUR/S.P., ao incluir este vereador na lista de alternativas de gestores para administrar o Fundo Municipal do Turismo (FUTUR), era a de escolher alguém que tivesse alguma afinidade com a temática do Turismo, além de tentar aumentar a aproximação com os níveis Executivo/Legislativo, via a seleção de um ator do próprio Legislativo, que tivesse influência e acesso também à esfera Executiva. Deste modo, e diante destas circunstâncias, parecia que Feder seria a opção mais acertada.

Agregue-se a isso, que se supunha igualmente, que a preferência da Prefeitura recaísse sobre o aludido legislador, que pertencia ao mesmo partido do Prefeito Maluf, e conjecturava-se, tinha “bom trânsito” com ele. Através desta escolha, esperava-se que o COMTUR/S.P. pudesse vir a estabelecer uma “ponte” junto ao Poder Executivo, a qual poderia facilitar a liberação de recursos para o já mencionado Fundo Municipal do Turismo (FUTUR).

Entretanto, segundo Jarbas Favoreto, apesar da seleção de Feder para liderar o Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), a estratégia concebida não se materializou, não se conseguindo obter a liberação de verbas para este fundo, que permaneceu sem reservas financeiras até o ano de 1996. Ademais, apesar da indicação do dito vereador para presidir o Conselho - o qual por seu turno, deveria gerenciar o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - os outros conselheiros que iriam participar, em conjunto com ele, da gestão dos eventuais recursos, nunca foram convocados pelo mencionado membro do Poder Legislativo para reuniões ou debates, o que nos permite concluir que a opção por tal representante municipal não passou de ato *pro forma*.

De qualquer maneira, e apesar desta ação não redundar em vantagens para o Fundo Municipal do Turismo (FUTUR), ela demonstrou a capacidade da iniciativa privada participar/influenciar em algumas articulações políticas definidas neste espaço. Claro está que neste caso, dadas às condições presentes, os atores sociais certamente não agiram sozinhos, e devem ter contado com o apoio dos agentes governamentais, sendo entretanto visível o empenho dos conselheiros vinculados a entidades privadas, no sentido de buscar exercer controles sobre determinadas decisões.

Conseqüentemente, reafirmamos mais uma vez, a exemplo do que já fizemos anteriormente, que não há como se falar em hegemonia do Poder Público no COMTUR/S.P, neste período, ainda que se leve em conta, por outro lado, a prevalência de uma visão fragmentada dos agentes sociais sobre o setor turístico, a qual tampouco induzia a uma freqüente ação conjunta e integrada dos atores privados, no âmbito deste conselho.

Ademais, cabe considerar também, como constatado, a falta de comprometimento e a alta rotatividade de muitos dos representantes estatais, em determinados períodos, e tudo isso contribuía para diminuir a sua (do COMTUR/S.P.) força política.

Mesmo assim, ainda que o COMTUR/S.P., conforme já dissemos, não gozasse da influência desejada pelos atores sociais para ditar os rumos das ações estatais na seara do Turismo, é facilmente constatável que a iniciativa privada o utilizava como base, a partir do qual, lançava e projetava idéias e estratégias, buscava estabelecer e consolidar relacionamentos, mesmo que muitas dessas ações não decorressem de uma atuação integrada dos vários segmentos que compunham o setor.

Nesta altura do trabalho, gostaríamos de reintroduzir uma reflexão, a qual foi lançada preliminarmente - ainda que de forma tangencial -, e que diz respeito à representatividade desta arena, em face da sociedade civil que ela deveria retratar. Na verdade, diante da composição do COMTUR/S.P., e do teor da maioria dos debates que aí ocorriam, pensamos, em diversos momentos da nossa análise, que este espaço mais se assemelhava a um modelo aproximado de “Câmara Setorial”⁴¹⁸, do que a um Conselho de Políticas Públicas, o qual deve

⁴¹⁸ As câmaras setoriais se notabilizaram, em especial durante o governo Sarney, e sob a coordenação da ministra do Trabalho, Dorothea Werneck. Estes fóruns tinham o propósito de reunir os agentes econômicos de uma determinada atividade, envolvendo representantes do capital e do trabalho.

Consagraram uma sistemática de negociação tripartite em que participam lideranças empresariais, técnicos e decisores governamentais e representantes de organizações sindicais. Note-se que a previsão da participação dos trabalhadores sindicalizados, como atores legítimos, certamente alterou o escopo das negociações, sendo necessário ressaltar, entretanto, segundo Diniz (1993) que sua adesão (dos trabalhadores) a este mecanismo não foi nem unânime, nem muito menos automática.

De acordo com esta autora, a incorporação do trabalhador sindicalizado como interlocutor, alargou sem dúvida, o escopo da negociação, mas não significou necessariamente, o rompimento com a setorização dos interesses. De fato, tal configuração era decorrente do sistema corporativo brasileiro.

Deste modo, ainda que esta modalidade de arena (Câmara Setorial) apresentasse a vantagem de eliminar os arranjos e acordos diretos entre os grandes empresários e o governo, não alcançava garantir a prevalência da ótica do interesse público, e tampouco lograva impedir a continuidade do padrão do Estado atrelado aos interesses corporativos organizados.

Fonte: “A articulação dos atores na implementação da política industrial: a experiência das câmaras setoriais – Retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo”

Este trabalho foi elaborado por Eli Diniz, e faz parte do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, patrocinado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT e financiado pela FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. Campinas, 1993. Endereço eletrônico: http://www.mct.gov.br/upd_blob/2308.pdf. Acesso em: 4 de maio de 2007.

incluir dentre suas premissas, a de promover o aprofundamento da cidadania e da participação societal, opondo-se às eventuais tendências de elitização dos mecanismos democráticos.

Com efeito, e objetivando melhor avaliar o COMTUR/S.P, sob o ponto de vista de arena participativa da sociedade civil, partiremos da ótica de Bobbio (1982), que entende que os sujeitos da sociedade civil são os grupos, movimentos, associações, ou organizações que a representam. Em outras palavras, quando Bobbio (1982) falava em sociedade civil, pensava nas organizações de classe, nos grupos de interesse, nas associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, nos movimentos de emancipação de defesa de direitos civis, de liberação da mulher, de grupos étnicos, dentre outros.

Assim, inspirados em tal concepção, e examinando o elenco de conselheiros que compunha o COMTUR/S.P. (e conseqüentemente, as entidades as quais eles representavam), percebemos a ausência de representantes de alguns segmentos, os quais, se presentes, concorreriam, na nossa opinião, para ampliar a legitimidade deste colegiado, diante da diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira. Neste particular, resgatamos algumas considerações de Santos (), que destaca a importância deste traço - heterogeneidade da composição dos membros dos Conselhos de Políticas Públicas -, o qual impõe a estes organismos uma série de desafios, como: lidar e envidar esforços para superar algumas contradições oriundas das sociedades nas quais eles estão inseridos.

Deste modo, e mesmo considerando que a convivência de variados grupos sociais e governamentais, nestas arenas, traz à tona os antagonismos existentes entre eles, este autor acredita, em contrapartida, na capacidade destes fóruns criarem um ambiente que estimule a superação das diferenças. De fato, em decorrência dessa configuração, que busca reunir grupos (privados e públicos) com interesses diversos, em um mesmo espaço participativo – o qual tem como uma das suas principais metas refletir sobre as ações e os investimentos públicos, com a intenção de atender prioritariamente, os interesses da coletividade - julga-se possível a construção de caminhos convergentes e de estratégias comuns. Em suma, é justamente a crença na existência dessa predisposição e no compromisso em manter e preservar essa “ambiente” que contribuem para transformar estes colegiados em coletivos, efetivamente⁴¹⁹.

Cotejando estas reflexões com a composição do COMTUR/S.P, e analisando-se mais detalhadamente o conjunto de entidades vinculadas a este colegiado, são manifestas, como sugerimos, algumas lacunas – tais como, a de representantes de modalidades de associação ou

⁴¹⁹ Santos, Nelson Rodrigues. Revista da Polis, XEROCADA.

sindicato dos trabalhadores vinculados ao setor turístico, tanto quanto, por exemplo, a de instituições representativas dos consumidores - que se preenchidas, poderiam concorrer para consolidar este fórum, reforçando sua natureza democrática.

Iniciamos aqui o desenlace das considerações sobre este momento, que finda no ano 2000, passando para a análise da evolução deste colegiado no período ulterior a este, isto é, da etapa que vai de 2001 até 2006. Reiteramos nossa impressão de que apesar das deficiências e carências associadas a esta arena, sua importância como fórum participativo foi fundamental, funcionando simultaneamente, para o robustecimento do Turismo paulistano e para o aprimoramento da participação cidadina, além de fomentar a interação dos diversos atores (públicos e privados) do setor.

Adicionalmente, dentre outras peculiaridades, chama-nos atenção (e as atas de reuniões e os depoimentos dos conselheiros relativos a este período nos permitem concluir) que o grupo de conselheiros societais tenha freqüentemente trabalhado orientado por uma agenda de interesses que privilegiava o segmento o qual cada um representava, carecendo-se ainda de uma visão integrada do setor turístico. Dito de outra forma, aparentemente, não prevalecia, via de regra, o entendimento de que o sucesso da atividade de Turismo dependia da capacidade dos elos produtivos trabalharem em conjunto.

Todavia, apesar das características acima elencadas e atribuídas aos atores privados (presentes neste colegiado), da atuação (às vezes questionável) do Poder Público junto a esta arena (que, em alguns momentos, oscilou entre a omissão e a inconstância), bem como, da ausência de alguns importantes e representativos segmentos da sociedade civil – traços estes que somados fragilizavam o COMTUR/S.P como órgão capaz de interferir de maneira mais efetiva nos rumos das políticas públicas de Turismo de São Paulo -, não há como negar, por outro lado, a importância desta arena como símbolo de uma nova era, na qual a participação societal na escolha dos rumos das políticas públicas de turismo se faz imprescindível. Ademais, conforme destacamos, vale mencionar igualmente, a participação ativa dos conselheiros societais - especialmente em algumas ocasiões, e estimulada por temáticas específicas -, a qual foi fundamental para a consolidação desta instituição como instância de poder.

Com efeito, a existência deste colegiado permitiu que se processasse a ampliação das discussões sobre ações a serem implementadas no âmbito do Turismo paulistano, promovendo a inclusão e dando voz a segmentos que historicamente tinham tido muito pouca oportunidade de opinar a respeito de tais questões.

Conforme já salientamos, em inúmeras oportunidades, no caso do COMTUR/S.P, temos a convicção de que a sua existência facultou aos agentes societais incrementar sua influência

em determinadas questões centrais relativas ao Turismo da cidade de São Paulo. Logo, ainda que saibamos que algumas das manifestações dos atores sociais eram apenas simbólicas (e não alcançaram obter as soluções almejadas), isso não diminui a importância deste organismo, pois as “ditas manifestações” ao menos serviam para “marcar posições”.

Desta maneira, finalizamos aqui esta parte do trabalho, reiterando nossa opinião quanto à atuação relevante dos atores privados, que como vimos, funcionaram, em diversas oportunidades como esteio deste órgão, fornecendo suporte para que o COMTUR/S.P. operasse, mesmo que em certos momentos, aquém das suas potencialidades, evidenciando claramente, que não havia como se falar em supremacia dos atores estatais neste espaço, ao longo deste período.

4.5. O Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: algumas considerações sobre a evolução da participação societal a partir de 2001 até 2006.

Do ponto de vista normativo, o período que começa em 2001 e vai até o final do ano de 2006 foi regido pela Lei n.º 11.119/92 e inicialmente, por vários decretos, os quais, como vimos, tinham sido editados com o intuito de especificar e detalhar diversos aspectos da referida Lei. Para precisar, no entanto, vale dizer, que a contar do ano de 2001 até o ano de 2005 (mais exatamente, até o terceiro trimestre de 2005), o COMTUR/S.P. encontrou-se sob a égide da aludida orientação legal, isto é, da Lei n.º 11.198/92 (que institucionalizava este colegiado, criava o Plano Municipal de Turismo /PLATUM e autorizava a instituição do Fundo Municipal de Turismo /FUTUR), e de uma multiplicidade de decretos, os quais mencionaremos a seguir, em ordem cronológica de publicação: Decreto n.º 29.509/91 (que criava, nos idos de 1991, o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR/S.P.); Decreto n.º 30.82/91 (que promovia algumas alterações no Decreto n.º 29.509/91, mormente no que tange a sua composição, aumentando o número de membros componentes deste colegiado); Decreto n.º 32.861/92 (que regulamentava a Lei n.º 11.198/92 e criava o Fundo Municipal de Turismo – FUTUR); Decreto n.º 33.062/93 (que aprovava o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR/S.P.); Regimento Interno do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), de 23 de maio de 1993; Decreto n.º 34.871/95 (que dispunha sobre o fomento, pelo COMTUR/S.P., à realização de projetos particulares, mediante termo de cooperação); Decreto n.º 36.035/96 (que dispunha sobre a competência do Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo - FUTUR).

Todavia, a partir de novembro de 2005, com a edição do Decreto n.º 46.649/2005, que estabeleceu novas regulamentações para a Lei n.º 11.198/92, os decretos anteriores, acima mencionados, foram revogados. Assim sendo, do último trimestre de 2005 em diante, o COMTUR/S.P passou a funcionar, orientado pela já comentada Lei n.º 11.198/92, pelo Decreto n.º 46.649/2005, e pelo seu novo Regimento Interno (aprovado na CXLVII Sessão Ordinária deste colegiado, em 8 de dezembro de 2005).

Quanto a este novo momento do COMTUR/S.P., iniciado em 2001, ele é marcado por uma mudança significativa de orientação política e estratégica, em relação aos últimos oito anos (1993-2000), sinalizando o princípio de uma era distinta, cuja liderança política no município de São Paulo voltava – após oito anos de gestões do Partido Progressista Brasileiro (PPB) - para as mãos do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo a sua frente, como Prefeita, a recém-eleita, Marta Suplicy.

Cabe observar que a Presidência da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, em 2001, ficou a cargo de Eduardo Sanovicks que, ao assumir, anunciou um Plano Emergencial e Medidas de Ajuste, visando sanear as finanças da empresa, em face das elevadas dívidas e prejuízos acumulados, nas gestões passadas.

Antes de abordarmos as questões relativas ao COMTUR/S.P propriamente, faremos uma breve digressão com o fito de melhor entender o panorama no qual este colegiado estava inserindo, neste início de década.

Assim, segundo registrado em ata que relata a reunião do COMTUR/S.P, realizada em 30 de janeiro de 2001, a situação financeira do órgão oficial de Turismo do Município de São Paulo (Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo) era a seguinte:

- Em 2 de janeiro de 2001, o caixa estava zerado, com dívidas de R\$ 43,5 milhões de reais.
- Ao se promover o fechamento do ano de 2000, calculou-se que o prejuízo era de R\$ 103,3 milhões de reais, acumulados em cinco anos.
- Deste montante, R\$ 20 milhões eram atinentes às dívidas referentes apenas ao ano 2000.
- Os bens da Anhembi Turismo e Eventos estavam penhorados.
- Havia títulos protestados em cartório no valor de R\$1,5 milhão de reais.

Com referência à relação da Receita Líquida vs Despesas Operacionais, em R\$ milhões, descrevemos abaixo, mais detalhadamente, esta evolução desde 1995 até 2000.

Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo

(R\$ milhões)

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>
<u>Receita Líquida</u>	30,6	40,3	44,3	60	56,9	56,3
<u>Despesas Operacionais</u>	38,7	54	63,4	75,1	79,8	80,7
<u>Déficit</u>	8,1	13,7	19,1	15,1	22,9	24,4

Fonte: Dados organizados pela autora, coletados na ata de reunião do COMTUR/S.P de 30/01/2001.

Em relação à estrutura de recursos humanos, verificou-se - de acordo com os comentários contidos na ata que reproduz reunião do COMTUR/S.P, anteriormente citada (encontro ocorrido 30/01/2001) -, que em novembro de 2000, havia 823 empregados vinculados ao “Anhembi”, em oposição ao quadro existente em dezembro de 1992, quando findou a gestão da Prefeita Erundina, na qual se identificava a existência de 483 empregados.

Na verdade, segundo o relato de vários conselheiros societais entrevistados, a realidade administrativa-financeira desta entidade, no início de 2001, era bastante desoladora. Com efeito, e a título de destacar apenas algumas das distorções deste contexto, as quais se encontram registradas em atas do COMTUR/S.P, constata-se, por exemplo, que o órgão (“Anhembi”) estava visivelmente “inchado”, com excesso de pessoal, sendo que certos empregados eram “funcionários fantasmas”, ou seja, nem ao menos compareciam para trabalhar. Ademais, ao assumirem o comando, os novos dirigentes descobriram também que o plano de saúde dos empregados deste organismo fora suspenso em setembro de 2000, não tendo sido renovado até aquele momento. No que concerne ao contrato de limpeza do espaço do “Anhembi”, identificou-se igualmente, que este sofrera cancelamento em julho de 2000. Em suma, evidenciava-se a situação de desgoverno em que esta entidade se encontrava.

Sanovicks iniciou sua gestão na Presidência da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo em janeiro de 2001, e apresentou de pronto, na primeira reunião do COMTUR/S.P., em 30 de janeiro, um plano de ação que incluía 4 (quatro) metas, através das quais se almejava promover o resgate do referido órgão. As metas anunciadas eram: a) Recuperação Física e Tecnológica da empresa; b) Estruturação administrativa, financeira e comercial, buscando-se novas formas de receita; c) Construção de uma política consistente de promoção e marketing,

que pressupunha a disseminação de ações no país e no exterior; d) Geração da estrutura de Carnaval da cidade de São Paulo. Esta última meta era um reflexo da obrigação estatutária da “Anhembí”, definida pelo seu acionista majoritário.

Por conta disso, nos primeiros 30 dias de gestão, instaurou-se um processo de ajuste de pessoal, e o quadro de servidores foi reduzido em 403 funcionários, permanecendo vinculados à empresa, apenas 480 dos 823 empregados oriundos da gestão de Pitta.

Para proceder às rescisões, e fazer um pouco de Caixa - com a finalidade de enfrentar as necessidades da folha de salários -, foram interrompidos os pagamentos a fornecedores. Em linha com este cenário, suspenderam-se também as horas-extras, admitindo-se que este recurso (horas extras) fosse adotado apenas em caráter excepcional, o que resultou em uma diminuição relevante dos custos suplementares pagos, em adição ao valor estabelecido originalmente nos contratos de trabalho. Além disso, reduziram-se os níveis hierárquicos, que antes eram seis níveis, sendo limitados em três: diretoria, gerentes e coordenadores.

Deste momento em diante, apenas as despesas relacionadas ao negócio central foram autorizadas, ou seja, pagou-se simplesmente aquilo que era essencial para que a empresa pudesse gerar receita.

Estas e outras medidas de “enxugamento” da estrutura da empresa conduziram à otimização dos seus resultados, conferindo-lhe maior agilidade para atender à demanda dos clientes.

Decidiu-se ainda, que as atenções da equipe que recém tomava posse seriam direcionadas, *a priori*, para a realização de dois eventos - o Carnaval e a Couromoda -, enfatizando-se que doravante, sobretudo neste princípio de gestão, a ação destes profissionais privilegiaria o fortalecimento e a busca de uma melhor organização das parcerias.

Neste aspecto, isto é, quanto à constituição de parcerias, já se divisa, nas primeiras reuniões do COMTUR/S.P, em 2001, quando Eduardo Sanovicz assumiu o “Anhembí”, a sua clara intenção de aprofundar a lógica da articulação. Assim sendo, aumentar a interação entre os vários atores (públicos e privados) presentes neste colegiado, recompor e estreitar determinados vínculos parece ser um dos seus principais objetivos. Em sintonia com este propósito, observa-se igualmente, seu empenho em incrementar o relacionamento intra-governamental do Turismo, com outros setores, tentando promover a integração dos diversos programas de trabalho das secretarias municipais com o tema Turismo.

De fato, durante o tempo em que Sanovicz esteve à frente do COMTUR/S.P., eram freqüentes as presenças de secretários municipais de outras áreas às reuniões deste colegiado, e isso só confirmava seu discurso (reproduzido anteriormente), sobre o caráter imprescindível de se investir no aprofundamento da conexão do Turismo com outras áreas da administração

pública. Adicionalmente, na ótica deste gestor, era necessário aumentar a integração com o *trade* turístico, sobretudo com as entidades representativas do mercado de eventos: UBRAFE – União Brasileira dos Promotores de Eventos, ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos, ABRACEF – Associação Brasileira dos Centros de Conveções e Feiras e o São Paulo Convention & Visitors Bureau.

Conforme este gestor nos assegurou em entrevista, seu alvo, tão logo aceitou presidir a “Anhembi”, era alcançar dotar esta entidade de um “mínimo de ordenamento”, com vistas a construir aquilo que ele mesmo denomina de uma “política consistente de promoção e marketing turístico da cidade”. Para tanto, e considerando este contexto, ele encarava o COMTUR/S.P. como órgão estratégico, em razão de o mesmo se constituir no local onde se reuniam os diversos atores relacionados com o setor turístico paulistano, percebendo-o também, como organismo de potencial importância no processo de produção das políticas públicas de turismo do município.⁴²⁰.

Com referência ao termo “consistente”, gostaríamos de fazer alguns comentários, conectados com o novo ciclo deste colegiado, iniciado em 2001, inspirados não só nas repetidas leituras que fizemos das atas de reunião do COMTUR/S.P, bem como, nas entrevistas que conduzimos com vários conselheiros societais e governamentais, além do próprio Sanovicz. Deduzimos que o uso do vocábulo, “consistente” -, identificado com frequência nas falas de Sanovicz proferidas em reuniões do COMTUR/S.P.-, devia-se, dentre outras razões, ao fato de ele ter assumido a “Anhembi” em meio a um cenário bastante deteriorado do ponto de vista administrativo-financeiro, o que revela sua crença de que realmente, este órgão carecia de reestruturação e redirecionamento, questões essas que ele pretendia encaminhar.

Complementando esta observação, e com o objetivo de enriquecer nossa análise, vale lembrar ainda que, mesmo que a existência do Plano Municipal de Turismo (PLATUM) e a instituição do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) tivessem sido autorizadas pela Lei n.º 11.198/92 (sendo que este último foi efetivamente criado pelo Decreto n.º 32.861/92), somente a partir de 1996, o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) recebeu as primeiras verbas oficiais. Isso significa dizer que durante parte significativa da década de 1990, o COMTUR/S.P. funcionou sem um norte ou referencial mais concreto, uma vez que o Plano Municipal de Turismo (PLATUM) existia de direito, mas não se tornara uma realidade objetiva, visto que as verbas

⁴²⁰ Estas informações foram obtidas a partir de entrevista concedida por Sanovicz à autora, em 23 de março de 2007, bem como, de consulta a Revista de Eventos, Edição n.º 31, ano: 2004, p.7 , 14-22. Matéria escrita por Sergio Junqueira Arantes.

que promoveriam sua implementação só se “materializaram”, mais tardiamente, na segunda parte do referido decênio.

Desta forma, e em face dos horizontes acima delineados, os quais estão associados a algumas distorções ocorridas na gestão passada, na “Anhembi” – tais como: denúncias de propinas, suspeitas de existência de “funcionários fantasmas”, acusações de superfaturamento, relativos às gestões de Maluf-Pitta (1993-2000), sem contar que no curso de um bom tempo, ao longo deste estágio, não houve um plano efetivo que orientasse o setor turístico paulistano, tanto quanto este colegiado - não nos surpreende que muitas das discussões que tiveram lugar no COMTUR/S.P, nos aludidos anos de 1990, carecessem de uma certa objetividade e caráter prático⁴²¹. Noutro falar, a acumulação de prejuízos elevados na Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, decorrentes possivelmente da condução desordenada das ações, deve ter concorrido para acentuar a sensação de desgoverno e ausência de controles, no curso das gestões de Maluf-Pitta, e esse clima de instabilidade não auxiliava, no nosso entendimento, a reverter a falta de foco e de disciplina que permearam muitos dos debates que aconteceram no COMTUR/S.P.

Em razão do exposto, imaginamos que nesta “nova era” que se inaugurava, Sanovicz pretendesse dar um “tom diferente” às discussões que se realizavam no interior deste Conselho, almejando dotá-las de maior racionalidade, assim como, implantar uma relação mais profissional, técnica e ética com o mercado, residindo aí, talvez, uma outra motivação para o emprego freqüente do termo “consistente”.

Tal ilação converge, a nosso ver, com a exposição feita pelo próprio Sanovicz, no curso de entrevista que nos concedeu, na qual ele explicita que ao tomar posse na “Anhembi”, tinha em mente implantar um “modelo de ação gerencial comercialmente eficiente, voltado para resultados, os quais deveriam poder ser mensuráveis, isto é, avaliados concretamente”. Ademais, também desejava intensificar a interlocução com os diversos atores do Turismo paulistano, e para tanto, entendia que “era fundamental prestigiar o COMTUR/S.P.,

⁴²¹ Tais denúncias foram divulgadas largamente pela mídia, não só durante a época em que Pitta e Maluf estiveram no comando da Prefeitura de São Paulo, mas também, posteriormente. Selecionamos a seguir, apenas alguns relatos destas ocorrências, contidos em relatório divulgado pela Ouvidoria Municipal, emitido em 29/03/2005, na Revista ISTOÉ, em sua versão eletrônica e no site do Jornal Estado de S. Paulo.

- Relatório 2004: A via rápida e o combate à corrupção

Emitido pela Ouvidoria em: 29/03/2000.

Endereço eletrônico: http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/ouvidoria/balanco/2004/via_rapida.doc.

Acesso em 15 de outubro de 2006. Acesso: 15 de outubro de 2006.

- Cabidão Malufista.

Revista ISTOÉ (Versão eletrônica). nº 1541 – 14 de abril de 1999

Endereço eletrônico: <http://www.terra.com.br/istoe/politica/154128.htm>. Acesso: 15 de outubro de 2006.

- "Curriculum" Extenso.

Fonte: Site do Estado de S. Paulo - www.estado.com.br/ - 21/05/1999. Acesso: 15 de outubro de 2006.

mostrando aos agentes econômicos e políticos que aí se reuniam, que todos poderiam participar do processo decisório⁴²².”

Obviamente, não desconhecemos que pudessem existir eventualmente, por parte do referido gestor, outras razões (inclusive de ordem política) para buscar diferenciar sua administração das duas anteriores, em virtude daquelas terem sido conduzidas pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB). A propósito, lembramos que o PPB era liderado por Maluf, que após comandar a Prefeitura da cidade de São Paulo, entre 1993-1996, conseguiu manter sua influência, através da eleição de seu sucessor, Pitta, que permaneceu no poder no período 1997-2000⁴²³. Ademais, ao longo dos governos de ambos (Maluf e Pitta), e conforme estampam as atas do COMTUR e as notícias publicadas na mídia, neste período – algumas já comentadas anteriormente - o panorama financeiro da “Anhembi” foi se deteriorando, e ao final de seus mandatos, a empresa chegou a acumular uma dívida de grandes dimensões, a qual marcou profunda e negativamente a sua imagem, nesta fase.

Em resumo, a situação de descontrole acima descrita foi herdada pelos novos gestores do “Anhembi”, capitaneados por Sanovicz, sendo natural, e até mesmo legítimo, seu empenho em distinguir a administração que estreava, das passadas. Desta forma, e de acordo com a entrevista que nos concedeu, ele reiterou que divisava poder trabalhar coletivamente, numa direção integradora, com a finalidade de recuperar o espírito original que, acreditava-se, deveria orientar as ações desta arena participativa.

Logo, a partir de uma melhor apreensão deste cenário, torna-se mais fácil vislumbrar algumas das intenções de Sanovicz ao “situar o Turismo” nos planos do novo governo do qual ele era parte integrante. Em entrevista concedida a Revista Eventos, quando assumiu o Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, ele destacava que a gestão de Marta Suplicy tinha como prioridade o Desenvolvimento Econômico, abordando, em seguida, o papel que a atividade de Turismo ocuparia neste contexto, salientando que “a indústria turística é compreendida como a que pode, num espaço de tempo bastante curto, contribuir para com a melhoria da qualidade de vida de São Paulo.”⁴²⁴

⁴²² Tais comentários foram feitos por Sanovicz em entrevista concedida à autora, em 23 de março de 2007.

⁴²³ Só para relembrar, Maluf conquistou a Prefeitura de São Paulo em 1992, iniciando um longo período de domínio e influência de sua ala do PPB – Partido Progressista Brasileiro, sobre a cidade. Esta situação perdurou até o ano 2000, quando Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), veio a derrotar Pitta, que também era afiliado ao PPB, tornando-se Prefeita do município de São Paulo.

⁴²⁴ Esta entrevista foi concedida por Sanovicz à Revista dos Eventos, em janeiro de 2001, e foi reproduzida na sua edição n.º 13 Para maiores detalhes, consultar a versão eletrônica da referida revista, no endereço eletrônico: http://www.revistadoseventos.com.br/bn_conteudo.asp?cod=45. Este material foi pesquisado em 23 fev. 2007, às 05:20:36.

Aliás, esta abordagem que destaca as possibilidades do Turismo contribuir concretamente para o desenvolvimento econômico, sugere a ampliação da visão deste fórum com relação ao universo dos consumidores da atividade turística (a qual era capitaneada pelo seu Presidente). Assim, do ponto de vista desta arena, e com base nos discursos registrados nas atas de reunião do COMTUR/S.P., parece-nos que o cidadão paulistano ou morador da cidade passa a ser percebido e assumido também, como “consumidor–turista”, crescendo a preocupação em se conectar a prosperidade do setor com o incremento da qualidade de vida do município.

Ao tomar posse na Presidência do órgão oficial de Turismo municipal, o primeiro passo de Sanovicz foi, como visto, sanear o Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, ao mesmo tempo em que tentou iniciar a implementação de planos e ações voltadas para o desenvolvimento do setor turístico, tornando-se lógico, na sua ótica, que o COMTUR/S.P. participasse deste processo. Nas palavras de Sanovicz, uma das suas ambições era resgatar a saudabilidade financeira da Anhembi, promovendo o ordenamento necessário desta entidade, tornado-a, por conseguinte, auto-sustentável e autônoma. Quanto ao COMTUR/S.P., Sanovicz tencionava torná-lo um instrumento efetivo de diálogo com a cidade, debatendo com seus integrantes as grandes e principais questões relativas ao Turismo do município, e envolvendo-os com o processo de planejamento da atividade turística da cidade. Também pretendia obter junto a este fórum, “apoio do mercado” para o programa de ajuste que ele conduzia na Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo.⁴²⁵

Com efeito, já na 2ª. Reunião deste colegiado, em fevereiro de 2001, Sanovicz anunciou que após o Carnaval, iria propor ao COMTUR/S.P.: uma nova agenda de debates, um calendário anual de reuniões, tanto quanto, “algumas normas no sentido de permitir que o Conselho seja cada vez mais ágil, ativo e presente nas ações vinculadas ao setor, tornando-se representativo”⁴²⁶. É interessante notar que esse discurso, que revela a vontade de promover o robustecimento deste espaço de representação, é recorrente, ou seja, é repetido por ele, em diversas reuniões deste colegiado, em especial no primeiro ano da nova gestão. Aliás, tal orientação é reproduzida claramente, em ata da reunião deste fórum, realizada em março de 2001, quando Sanovicz expressa seu entendimento que “o fortalecimento deste Conselho é o fortalecimento das atividades de Turismo da nossa cidade”.

⁴²⁵ Tais observações se baseiam nas leituras das atas de reunião do COMTUR/S.P. durante o período em que Sanovicz esteve à frente da Presidência do referido colegiado, bem como, em entrevista que nos foi concedida pelo aludido gestor em 23 de março de 2007.

⁴²⁶ Conforme entrevista que nos foi concedida por este gestor, em 23 de março de 2007.

Fica evidente, na nossa opinião, que a intenção de Sanovicz, no que tange a revigorar o COMTUR/S.P., buscando trazer para o interior deste fórum, várias discussões estratégicas⁴²⁷, objetivava dentre outros fins, aprofundar a articulação entre os atores – governamentais e sociais -, inserindo-os e comprometendo-os com o processo de produção de políticas públicas do setor. Acreditamos que tal postura pode ter sido influenciada pela experiência que ele reuniu em relação ao processo de reestruturação da cidade de Barcelona (Espanha), ocorrido nas décadas de 80 e 90. Naqueles anos, em Barcelona, a Secretaria de Turismo e a divisão da Câmara de Comércio foram desativadas e deram origem a um modelo de gestão compartilhada em Turismo. *Grosso modo*, e em versão muito reduzida do ocorrido, pode-se dizer que este processo consistia em uma associação dos setores público e privado, que passaram a trabalhar em conjunto e integrados, com a finalidade de promover os produtos e serviços turísticos da aludida cidade.

O resultado das ações anunciadas e implementadas por Sanovicz e sua equipe concorreu para criar um clima favorável à profissionalização progressiva do setor. Esta opinião é unânime entre os conselheiros entrevistados por nós, os quais atestaram que, na esfera do COMTUR/S.P., o padrão de qualidade das reuniões também evoluíra em relação ao período anterior.

Neste particular, destacamos o papel relevante de Sanovicz, (por parte do Poder Público), e do São Paulo Convention & Visitors Bureau (representando a cadeia produtiva), na alteração efetiva da função desta arena, que como vimos, passou a ser palco de discussões que tratavam de questões mais estratégicas para o turismo da cidade. No dizer de Sanovicz, segundo consta da ata de reunião do COMTUR/S.P., de 26 de fevereiro de 2002, o Turismo era “a melhor atividade econômica para atração de riquezas e empregos”, e seus impactos positivos em diversos outros setores econômicos da cidade eram indiscutíveis. Essa abordagem requeria, na sua opinião, uma contrapartida do lado dos integrantes do COMTUR/S.P., sendo fundamental

⁴²⁷ Como exemplo, podemos citar a discussão referente ao reposicionamento da cidade de São Paulo, focalizando-se não somente sua vocação para centro de negócios, mas também, como um pólo de lazer. De fato, e partindo-se do reconhecimento de que a cidade tinha uma oferta cultural ampla e diversificada, e era um centro gastronômico altamente qualificado, contado com opções variadas, desde as mais sofisticadas até as mais curiosas, fazia sentido para Sanovicz, refletir sobre as possibilidades de ampliar a percepção dos eventuais e potenciais públicos-alvo, em relação à cidade. Adicionalmente, é interessante registrar que esta questão já vinha sendo debatida no interior do São Paulo Convention & Visitors Bureau desde há algum tempo, e muito provavelmente, deve ter sido introduzida no COMTUR/S.P., com o suporte de Sanovicz, que já havia sido colaborador do São Paulo Convention & Visitors Bureau.

que os mesmos adotassem posturas profissionais, principalmente, no que tange aos debates que se realizavam no âmbito desta arena.⁴²⁸ -

Neste período, é visível a atuação destacada do São Paulo Convention & Visitors Bureau, no COMTUR/S.P., influenciando ativamente os rumos e as estratégias concebidas e implementadas por este fórum. Tal percepção coincide com as declarações do referido gestor, que relata que durante sua gestão ele elegeu o “Convention⁴²⁹” como o principal interlocutor do poder público, por entender que ao dialogar com este organismo, dialogava automaticamente, com a cadeia de turismo. Realmente, essa entidade inclui em seu rol de associados, membros oriundos de vários segmentos econômicos - que direta ou indiretamente se beneficiam do turismo - tendo, na nossa opinião, uma missão de significativa importância no COMTUR/S.P., qual seja: auxiliar os atores vinculados ao Turismo, a construir uma visão de setor.

Ainda no que se refere à gestão de Sanovicz, à frente do órgão oficial de Turismo da cidade de São Paulo, cabe lembrar que as ações conduzidas por ele e sua equipe permitiram que a Anhembi voltasse a gerar receita já em 2001, quitasse suas dívidas com fornecedores, encerrando o aludido ano, com um resultado positivo de 2,19 milhões de reais. Os bons resultados de sua administração não se restringiram à recuperação do caixa negativo. O antigo Pavilhão de Exposições também foi ampliado, sendo acrescido de maior área, possibilitando a realização de três eventos simultaneamente, bem como, ocorreu a retomada da construção do complexo que hoje diz respeito ao Hotel Holiday Inn Anhembi⁴³⁰.

Essa sucessão de resultados auspiciosos ajudou, na nossa opinião, a resgatar o prestígio da Presidência do “Anhembi”, conferindo ao detentor desta função, maior força e legitimidade, no contexto do próprio COMTUR/S.P. Este cenário contrastava com o que ocorrera,

⁴²⁸ A título de curiosidade, lembramos que Sanovicz tinha gerido o São Paulo Convention & Visitors Bureau, entre 1997-2000, e agora, em 2001, assumia o comando do setor turístico da cidade de São Paulo, à frente da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo. Adicionalmente, vale resgatar, ainda que brevemente, sua trajetória profissional antes de chegar à Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, em 2001, que inclui vivências tanto no setor público, como na iniciativa privada. Citamos, por exemplo, dentre suas experiências profissionais, o comando da Diretoria de Turismo da Prefeitura de Santos (1993-1996), uma passagem na Turisme de Barcelona - que é a empresa que dirigia o Convention & Visitors Bureau desta cidade espanhola -, bem como, a Direção de Operações do já mencionado, São Paulo Convention & Visitors Bureau (1997-2000). Do ponto de vista acadêmico, Sanovicz também apresentava um currículo bastante qualificado. Ele é historiador, mestre em Turismo (USP), especialista e consultor em modelos de gestão no setor. Sua dissertação de mestrado em Turismo, na USP, tem como título: “Modelos de gestão em destinos turísticos” e focaliza a reestruturação da atividade turística de Barcelona nas décadas de 80 e 90.

⁴²⁹ Leia-se: São Paulo Convention & Visitors Bureau.

À guisa de curiosidade, esclarecemos que o São Paulo Convention & Visitors Bureau é uma fundação sem fins lucrativos, mantida pela iniciativa privada, congregando diversas lideranças empresariais, cujas atividades são impactadas direta ou indiretamente pelo setor turístico.

⁴³⁰ Tais informações constam das atas de reuniões do COMTUR/S.P. relativas aos anos de 2001 e 2002.

sobretudo no decorrer da década de 1990, quando o cargo de presidente da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo fora ocupado, como vimos, ora por sucessivas lideranças, que se caracterizaram pela sua alta rotatividade na direção desta entidade, ora por gestores, que embora tenham permanecido um maior tempo vinculados à presidência deste órgão oficial de Turismo da cidade de São Paulo (e contribuindo de forma relevante, em determinadas dimensões) não freqüentaram, por motivos diversos, alguns dos principais debates do COMTUR/S.P., concorrendo para promover um significativo desgaste desta posição, retirando-lhe até mesmo, na nossa opinião, certo crédito e muito de seu prestígio.

Retomando-se a discussão sobre a administração de Sanovicz, vale destacar igualmente, que o perfil deste gestor e do grupo de executivos que dirigiam, com ele, o órgão oficial de Turismo da cidade de São Paulo (o “Anhembi”), certamente tiveram um peso relevante, no que se refere ao sucesso das ações de saneamento conduzidas junto a esta entidade. De fato, os acertos de algumas ações propostas por Sanovicz -, principalmente o resgate da “Anhembi”, da situação debilitada em que se encontrava no final da gestão anterior -, aliados a sua experiência no gerenciamento da atividade turística e a sua competência e aos conhecimentos que detinha sobre gestão no mencionado setor, conferiam-lhe não só legitimidade, mas respeitabilidade ante os diversos atores, e a somatória deste conjunto de fatores o auxiliou a imprimir um ritmo e estilo de gerir a atividade turística, distintos dos anteriores. Neste particular, acrescentamos que todos os conselheiros por nós entrevistados foram unânimes em qualificá-lo como uma referência de gestor público, acrescentando que, além de ser grande conhecedor do *métier* turístico, ele era altamente técnico e profissional.^{431 432}

A esse respeito, as atas de reunião do COMTUR/S.P. e as entrevistas com alguns representantes de entidades do setor turístico do município deixam transparecer o firme propósito de Sanovicz de profissionalizar os processos e procedimentos de captações de eventos para a cidade de São Paulo, criando inclusive, na esfera do próprio COMTUR/S.P.,

⁴³¹ Os seguintes artigos, selecionados na Revista de Eventos (versão eletrônica) nos forneceram informações importantes a respeito das mudanças, movimentos e ações que ocorreram neste período, isto é, a partir de 2001, no Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo: “Anhembi inicia parceria que prevê construção de super-hotel em São Paulo”; “Eduardo Sanovicz: à conquista de novos clientes para o Anhembi”; “Eduardo Sanovicz: Turismo de Mestre. Consultar edições n. 13; n. 14; n.16. Endereço eletrônico: <http://www.revistadoseventos.com.br/default.asp?opr=102> . Consulta feita em 17 de março.

⁴³² Ressaltamos que nossas considerações baseiam-se não somente em interlocuções mantidas com conselheiros do COMTUR/S.P., filiados a este organismo, em alguns períodos das décadas de 1990 e 2000, tanto quanto, na consulta às atas de reunião deste espaço participativo, além de leituras de alguns artigos de revistas que relatam acontecimentos ocorridos nesta fase, tal como, a Revista dos Eventos. Quanto aos executivos, do São Paulo Convention & Visitors Bureau, entrevistamos os senhores: Toni Sando, atual Diretor Superintendente desta entidade, além de Aristides de La Plata Cury, que foi Diretor Superintendente do São Paulo Convention & Visitors Bureau no decorrer dos anos de 1997 até 2000, tendo sido representante desta entidade no COMTUR/S.P. em diversos momentos das décadas de 1990 e 2000. Em 2001, Aristides de La Plata Cury, foi eleito Vice-Presidente deste Conselho, durante a gestão de Eduardo Sanovicz .

um Comitê Paulistano de Captação de Eventos⁴³³. Através deste Comitê, aspirava-se não só ao aumento da participação do governo municipal e das entidades diretamente ligadas a eventos, na promoção institucional da cidade de São Paulo, como também, à constituição de uma forte aliança entre esses grupos. Conforme relata a ata que registra a reunião do COMTUR/S.P, em março de 2001, a intenção era tornar São Paulo mais agressiva, inclusive em relação a cidades de outros países, na concorrência por eventos, via ações que pretendiam, dentre outros objetivos, incrementar sua participação em feiras internacionais (em geral, aquelas ligadas ao Turismo) e promover a realização de workshops junto aos principais *decision makers*, para ao final, atrair grandes eventos, por meio da ampliação do *recall* da cidade. Era indiscutível, portanto, o empenho desta nova administração para inserir fortemente, a cidade de São Paulo no circuito internacional, com vistas a divulgá-la, e assim, aumentar a sua visibilidade.

Foi com este espírito que o COMTUR/S.P e a São Paulo Convention & Visitors Bureau se uniram, e durante esta fase, a cidade de São Paulo esteve presente em diversos eventos e feiras no exterior. Como uma das conseqüências resultantes desta aproximação, a captação de eventos de porte no curso deste período foi incrementada, resultando em crescimento dos negócios nesta seara⁴³⁴, em razão da partilha de despesas e custos entre estas duas entidades. No dizer de Sanovicz, em entrevista concedida à Revista dos Eventos, reproduzida na sua Edição n.13, de janeiro de 2001, uma das alterações propostas, a partir daquele momento, consistia no fato de que: “O governo da cidade de São Paulo passa a ser interlocutor ativo nos diversos programas. [Assim] A sociedade poderá contar com a nossa participação, tanto no processo de decisão do futuro da cidade, como no dia-a-dia do trabalho cotidiano⁴³⁵.” Além do mais, e de acordo com a interlocução que mantivemos com este gestor, o Poder Público (entendido neste contexto, como a Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo) também se comprometia, por extensão, a participar ativamente das reuniões e atividades propostas pelo COMTUR/S.P.

A referida revelação, por parte de Sanovicz, sugeria, com já apontamos, uma clara intenção de promover o maior envolvimento do Estado, tanto quanto, de estimular sua participação mais efetiva, no que tange a impulsionar a atividade turística paulistana. Não obstante, cabe

⁴³³ Compunham este Comitê as seguintes entidades: Associação Brasileira de Empresas de Eventos - ABEOC, União Brasileira dos Promotores de Feiras - UBRAFE, São Paulo Convention & Visitors Bureau - SPC&VB e a ‘Anhembi’.

⁴³⁴ Tais informações foram nos dadas por Aristides de La Plata, o qual foi vice-Presidente do COMTUR/S.P. ao longo da gestão de Sanovicz.

⁴³⁵ Para maiores detalhes, consultar a versão eletrônica da referida revista, no endereço eletrônico: http://www.revistadoseventos.com.br/bn_conteudo.asp?cod=45. Este material foi pesquisado em 23 fev. 2007, às 05:20:36.

destacar que, nesta época, os objetivos a serem perseguidos por este colegiado e as ações decorrentes da fixação destas metas, foram largamente influenciados pelas demandas dos agentes oriundos da iniciativa privada. Essa afirmação fundamenta-se não apenas na mera observação da composição do COMTUR/S.P., isto é, dos conselheiros societais, que eram majoritariamente vinculados a entidades privadas, e obviamente, exerciam pressões em prol da efetivação de alguns projetos, mas também do acompanhamento da atuação de algumas personalidades que ocuparam posições estratégicas no âmbito deste fórum, atuação esta registrada nas pautas e atas relativas às reuniões desta arena⁴³⁶.

Da mesma forma, e em linha com o argumento acima apresentado, vale atentar para o fato de que uma das ações propostas por esta administração consistia em um intenso programa de promoção comercial para São Paulo – focado, como dissemos, na captação de grandes eventos –, sendo que o mesmo estava intimamente relacionado com o propósito de aumentar a permanência do turista de negócios que já se encontrava na cidade. Para tanto, era necessário destacar os atrativos adicionais da cidade, tais quais: gastronomia variada e de excelente padrão, diversidade de alternativas de programas culturais e a possibilidade de aproveitar as múltiplas opções de compras que existiam.

Paralelamente, neste momento, isto é, em 2001, e só para ilustrar, observa-se a presença, no COMTUR/S.P, de Aristides de la Plata, grande articulador e conhecedor da atividade turística – o qual representava o São Paulo Convention & Visitors Bureau neste colegiado, –, e que agora, nesta fase, ocupava o cargo de Vice-Presidente deste fórum, que é o segundo em importância na sua hierarquia.

Tal cenário evidencia um estado de simbiose elevado entre as forças públicas e privadas (leia-se COMTUR/S.P. e São Paulo Convention & Visitors Bureau), sendo necessário salientar, contudo, que a referida associação não deve ser entendida como fenômeno obrigatoriamente negativo, podendo, ao contrário, ter conotações altamente auspiciosas.

Com efeito, *a priori*, para atividade turística prosperar, é imperioso que a articulação dos atores públicos e privados se processe de modo integrado. Ainda em linha com esta lógica, há que se reconhecer que as possibilidades de consecução e êxito de ações no turismo podem ser tanto maiores, quando os gestores públicos que nele atuam têm vivências no setor e conhecem as demandas e expectativas, não só dos agentes públicos, como dos privados. Realmente, a exposição a essas experiências lhes permite melhor entender a dinâmica da atividade turística,

⁴³⁶ De fato, quando analisamos a década de 1990, percebemos que alguns conselheiros, vinculados ao São Paulo Convention & Visitors Bureau exerceram papel importante no âmbito do COMTUR/S.P. Dentre eles, citamos Silvia Mangabeira, Roberto Gheler e Aristides de La Plata. No que tange a este último, isto é, Aristides de La Plata, na gestão de Sanovicz (2001-2002), ele atuou como Vice-Presidente do COMTUR/S.P.

auxiliando-os na imprescindível tarefa de promover e estimular a interação e a colaboração entre variados atores (governamentais e privados), visando-se ao desenvolvimento robusto e sustentável do setor. Ademais, no caso em tela, era evidente que a aproximação entre Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo e São Paulo Convention & Visitors Bureau, resultou em desdobramentos promissores para a atividade turística paulistana, gerando sinergias bastante proveitosas.

Todavia, em contrapartida, é importante igualmente, dispensar atenção a estas aproximações, no intuito de monitorá-las criteriosamente, a fim de prevenir os eventuais riscos à coletividade. Em outras palavras, é fundamental estar atento a essas interações, buscando-se verificar até que ponto as mesmas podem se traduzir em ações que privilegiem determinados grupos e interesses, correndo-se o risco, em troca, de alijar outros segmentos, mormente os menos articulados e com mais dificuldade de vocalizar suas demandas.

Na seqüência, e considerando que o foco da abordagem desta administração recaiu sobre o setor de eventos, - cuja estratégia foi concebida, anunciada e realçada no âmbito do COMTUR/S.P. -, destaque-se, segundo matérias publicadas na *Revista dos Eventos*⁴³⁷, a rápida constituição, já em 2001, de uma delegação da cidade de São Paulo para participar da *European Incentive Business Travel & Meeting (EIBTM)*, que é considerada a mais importante feira especializada em congressos e incentivos⁴³⁸ do mundo, a qual se realizava em Genebra.

Sanovicz não mediu esforços para inserir este evento na agenda da Prefeita Marta Suplicy, logrando sensibilizá-la para a importância da presença de representantes da cidade de São Paulo nesta importante feira, convencendo-a inclusive, do caráter estratégico da articulação conjunta do poder público e da iniciativa privada, com vistas a reforçar a promoção da cidade como destino de eventos. Deste modo, a Prefeita compareceu a Genebra, liderando um grupo de empresários e personalidades relevantes do *trade* turístico paulistano, contribuindo para conferir ampla repercussão a esta participação.

⁴³⁷ Para maiores informações, consultar: **Revista dos Eventos**.

Edição n.º 27-28. ano: 2004. *Juan Pablo de Vera*: AL e Caribe na rota dos incentivos. Matéria escrita por Paulo F. Cunha.

Edição n.º 31. ano:2004. *E viva os Eventos!* Matéria escrita por Sergio Junqueira Arantes.

⁴³⁸ Neste contexto, o termo “Incentivo” refere-se às viagens dadas pelas empresas aos seus clientes, revendedores, compradores, fornecedores, distribuidores ou funcionários, como prêmio, em razão de performances destacadas ou alcance/superação de metas estabelecidas.

Os resultados das negociações empreendidas por esta delegação culminaram com a vinda da *Latin America and Caribbean Incentive & Meetings Exhibition (LACIME)*⁴³⁹ e a da *Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)*, para a capital paulista, em 2004.

Outro tema recorrente nas sessões e nos encontros do COMTUR/S.P. neste período focaliza a necessidade de desenvolvimento de uma cultura de receptivo em São Paulo, sendo que esta temática já vinha sendo debatida desde a fundação desta arena participativa, na década passada, isto é, em 1990, o que confirma as dificuldades de introjetar determinados valores, em especial no que se refere a mudanças de práticas arraigadas.

A esse respeito, e para melhor entender as dificuldades, no âmbito do turismo receptivo paulistano, resgatamos os conteúdos da entrevista com Aristides de La Plata, que chamou atenção para o fato de a cidade de São Paulo ter se notabilizado, desde há muito, como um grande centro emissor de turistas, e assim, até recentemente, os agentes do turismo (públicos e privados) pouco se preocuparam em aperfeiçoar o receptivo turístico do município. Acrescentou a esta consideração que a imagem da cidade estava intimamente vinculada a de uma metrópole voltada para negócios, e essa associação tinha se cristalizado no imaginário da grande maioria. Por conta da combinação destes fatores, no passado, investiu-se muito timidamente na construção de estratégias e na articulação de ações de retenção do turista de negócios na cidade para além dos dias em que ele se dedicava aos seus objetivos profissionais.

Não obstante, segundo De la Plata e Sanovicz nos relataram, algumas transformações estruturais estavam se processando em São Paulo, as quais concorreriam para criar um ambiente favorável à mudança deste comportamento⁴⁴⁰.

Dentre elas, mencionaram o *boom* hoteleiro, que se verificou nos anos 1990, especialmente no final da referida década, que visava, a princípio, suprir a carência de hospedagem de qualidade, sendo motivado também pelo potencial da cidade para captar eventos e negócios e pelo crescente fluxo de turistas de negócios, que se acreditava, viria a reboque.

⁴³⁹ A *Latin America and Caribbean Incentive & Meetings Exhibition - LACIME* é a exposição de maior prestígio na América Latina e Caribe dirigida para o turismo internacional de incentivo, eventos e negócios. Ela visa ampliar as possibilidades de novos negócios no turismo corporativo da região e focaliza o profissional e executivo que organiza, planeja, recomenda, pesquisa, exerce influência ou tem a decisão final na realização de eventos, reuniões anuais, viagens de incentivo e corporativas, conferências e eventos especiais.

⁴⁴⁰ Lembramos que Aristides de La Plata foi representante do São Paulo Conventio & Visitors Bureau, no COMTUR/S.P., durante um longo período, tendo assumido a função de Vice-Presidente deste conselho, na gestão de Sanovicz, e assim, participado intensamente de algumas mudanças e transformações promovidas por aquele gestor.

Uma série de circunstâncias sustentou o desenvolvimento acelerado do setor hoteleiro, ocorrido no referido período, tais quais: a entrada de importantes redes hoteleiras internacionais no mercado brasileiro, a difusão dos *flats*, a disseminação de hotéis de categoria econômica, o surgimento de hotéis de trânsito (localizados próximo aos aeroportos, como o Internacional de Guarulhos e o de Congonhas), sem contar, dentre outros fatores, o aparecimento dos hotéis intermediários, vinculados à expansão dos centros de convenções, voltados, particularmente, para o um cliente que estava interessado em eventos e feiras.

Em função dessas alterações, introduziram-se novos padrões de gestão para todas as áreas, no âmbito da hotelaria (marketing, recursos humanos, vendas, finanças, etc), e esses parâmetros, por sua vez, determinaram modelos inovadores de concorrência e de reorganização, que não se restringiram a orientar apenas hotelaria nacional, mas influenciaram - na ótica de Sanovicz e de Aristides de La Plata - outros segmentos constitutivos da cadeia produtiva do turismo, concorrendo para impactar o setor turístico como um todo⁴⁴¹.

Os referidos gestores reiteraram esta visão, ao longo de entrevistas concedidas à autora, destacando a contribuição destes novos agentes econômicos que ingressavam no mercado brasileiro, projetando tendências que concorreram para alterar as práticas (públicas e privadas) no ambiente do Turismo. Observam, por exemplo, que a instalação das referidas redes internacionais de hotelaria, no Brasil, sobretudo em São Paulo - introduzindo um *modus operandi* mais profissional e um estilo de gerenciamento diferenciado e mais técnico - auxiliaram indiretamente no projeto de promover o choque de gestão na “Anhembi”, que estava em curso naquele momento, e fora concebido por Sanovicz.

Concluem suas avaliações reconhecendo os ganhos incontestáveis resultantes deste processo de transformação da indústria hoteleira na gestão deste administrador, na medida em que eles (benefícios) incentivaram a criação de um clima mais favorável para o entendimento - por parte da constelação de atores vinculados à atividade turística paulistana - da sua proposta de atuação na “Anhembi”

Deste modo, em razão dos aportes significativos de capital direcionados para este segmento, nos anos de 1990, atingiu-se, no início da década de 2000, um patamar de superávit na área de hospedagem, ou seja, houve uma expansão significativa da capacidade de leitos da cidade, que superou até mesmo, a demanda existente⁴⁴².

⁴⁴¹ Segundo opiniões emitidas por estes gestores, Sanovicz e Aristides de La Plata, em entrevistas que ambos nos concederam.

⁴⁴² De acordo com a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), o cenário que se delineou ao longo dos anos 90 era bastante diverso daquele esboçado anteriormente. De fato, na visão desta entidade, na década de 90, a expansão no segmento da hotelaria ocorreu de maneira desenfreada e desordenada, resultando, ao final, em

Há que se ter em conta igualmente, e considerando o contexto anterior a esta expansão - no qual a carência de hospedagem de qualidade, em São Paulo, era uma realidade -, que muitos dos empreendimentos do segmento hoteleiro, existentes à época, sobretudo os nacionais, não vinham investindo em modernização. Desta forma, quando se viram em meio a este novo cenário, muitos deles estavam desatualizados e sem competitividade, principalmente em relação à hotelaria internacional, a qual se encontrava em franco processo de instalação no Brasil, oferecendo um padrão de qualidade superior e disponibilizando produtos com alta tecnologia⁴⁴³.

Além disso, registre-se que no ano de 2001, em função dos ataques terroristas ocorridos nos Estados Unidos, a indústria hoteleira brasileira, que como dito, já enfrentava uma crise, sofreu impacto adicional, uma vez que parte da sua demanda era composta de estrangeiros, muitos dos quais reduziram suas viagens temporariamente.

Em suma, o panorama acima descrito, com vários estabelecimentos hoteleiros da cidade aquém de seus objetivos de faturamento, decorria não só de fatores externos, mas também, do acirramento da concorrência no segmento de hospedagem em território brasileiro, e esse recrudescimento da competição, por sua vez, determinou uma alteração significativa do panorama de lucratividade das empresas, com as margens se reduzindo significativamente. Ademais, devido à importância do segmento de hotelaria no contexto do setor turístico, e de o mesmo estar atravessando uma fase difícil, neste período, era natural que a atividade turística especificamente na cidade de São Paulo, se encontrasse bastante abalada. De fato, e devido a tais transformações, este segmento passou a experimentar uma situação com a qual não estava familiarizada, e assim, conforme dissemos, muitos hotéis (notadamente na capital paulistana) começaram a não atingir uma taxa de ocupação satisfatória, mesmo durante os períodos de alta sazonalidade, ou seja, de segunda a quinta-feira, devido a grande oferta de leitos⁴⁴⁴.

Todos esses acontecimentos favoreciam a reflexão sobre a necessidade de reposicionar a cidade de São Paulo no imaginário dos turistas que a freqüentavam, tanto quanto, dos

uma superoferta de leitos, especialmente em São Paulo e desencadeando um movimento de concorrência predatória

Para maiores detalhes, consultar o site da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH, <http://www.abih.com.br/site.php>. Página acessada em 20 de março de 2007.

⁴⁴³ FERNANDES, Fátima.; ROLLI, Cláudia. Bolha hotelaria. Folha de São Paulo, São Paulo, n. 15, 03 out., 2003

⁴⁴⁴ Tais colocações foram feitas com base em depoimentos de Aristides de La Plata, bem como, alicerçadas nas informações contidas nos artigos de jornal, abaixo mencionados, que reportam dados relativos à *performance* da Indústria de Hotéis no Brasil, naquele período.

LUZ, Mauro Catharino Vieira da. Panorama Setorial Gazeta Mercantil: a indústria hoteleira. São Paulo, 1999, v.1. e 2.

FERNANDES, Fátima.; ROLLI, Cláudia. Bolha hotelaria. Folha de São Paulo, São Paulo, n. 15, 03 out., 2003.

eventuais e potenciais visitantes, reforçando também, a idéia de que seus serviços de receptivo deveriam ser aprimorados.

Foi em meio a esse turbilhão de transformações que Aristides de La Plata, vice-presidente do COMTUR/S.P e representante neste órgão, do São Paulo Convention & Visitors Bureau, apoiado por Sanovicz, apresentou em 2001 a este colegiado, um plano para “retrabalhar” a imagem de São Paulo, conferindo maior ênfase e destaque às atrações e serviços que a cidade poderia oferecer ao visitante. Como o próprio Sanovicz comentava, buscava-se, *a priori*, aumentar o tempo de permanência do turista na cidade, sendo o principal alvo, o turista de negócios, o qual já se encontrava por aqui. Lembramos ainda, que o referido projeto vinha sendo debatido e formatado, há algum tempo, no âmbito do São Paulo Convention & Visitors Bureau, conforme nos confirmou de La Plata, mas adentrou oficialmente no COMTUR/S.P pelas mãos da vice-presidência, e como vimos, contou inclusive com o suporte do seu Presidente.

A partir dos debates acima, realizados no COMTUR/S.P., com os diversos atores do Turismo aí presentes, resgatou-se novamente a idéia de que era imprescindível organizar e compor um banco de dados em benefício do Turismo, com todas as informações de São Paulo⁴⁴⁵. Tal ação – formação de um banco de dados - almejava promover a articulação e o cruzamento de informações e dados, além de estimular a divulgação antecipada das agendas dos eventos e atividades, a fim de que se pudesse desenvolver produtos adequados para atrair os consumidores (turistas), sobretudo no final de semana. Na seqüência, verificou-se que era indispensável investir-se na sistematização e organização da informação a ser coletada - possibilitando o acesso a todos os agentes econômicos no tempo adequado -, tanto quanto, na folheteria, para propagar estas informações e conceitos para o público alvo.

Algumas outras ações foram aventadas e discutidas por este fórum, com vistas a dar maior consistência e aumentar a atratividade dos produtos turísticos a serem comercializados. Assim, debates em torno da possibilidade da abertura do comércio de São Paulo aos domingos (a qual veio a se concretizar posteriormente), da organização de ações de recuperação de espaços e equipamentos urbanos, de monumentos e prédios históricos, de centros de lazer, tanto quanto, da elaboração de roteiros culturais, dentre outros, vieram a tona, e em muitos casos, resultaram em ações concretas.

⁴⁴⁵ Vale dizer, que esta demanda - formação de um banco de dados - não era uma novidade, e volta e meia emergiu como objeto de discussão, em diversas fases, nesta arena. Todavia, sua persistência na pauta das reuniões do COMTUR/S.P, ao longo da década de 1990, e agora, na pauta de 2000, nos leva a crer que a mesma continuava carecendo de um encaminhamento mais adequado.

Desde a consecução de tais medidas, acreditava-se que seria viável promover o reposicionamento de São Paulo, através da ampliação sua imagem para além de uma cidade onde simplesmente se fechavam negócios, sendo necessário para tanto, destacar, via campanhas de marketing e ações promocionais, suas outras dimensões, bem como, os diversos atrativos adicionais que ela oferecia. Dito de outra maneira, pretendia-se, segundo os planos da nova administração da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, definir uma nova identidade turística para São Paulo, alicerçada não somente na sua tradicional vocação associada a negócios e eventos, mas que incorporasse outras alternativas – turismo gastronômico, cultural e de compras – tentando mostrá-la como uma metrópole que podia oferecer múltiplas opções para os visitantes, principalmente para o turista de negócios, que aqui já se encontrava.

Os debates acima foram conduzidos no âmbito do COMTUR/S.P e reuniram atores públicos e privados, com a finalidade de construir uma estratégia conjunta para a cidade. A nosso ver, o envolvimento desta arena em reflexões deste porte, com esta consistência, abordagem profissional e tratamento técnico, visando à integração e à articulação dos elos da cadeia produtiva do turismo com o Poder Público, em prol de algumas metas -, era louvável, valendo destacar, segundo as atas das reuniões do COMTUR/S.P e as entrevistas as nós concedidas, o caráter inusitado e infrequente desta prática, em face de administrações passadas.

Outro aspecto que, sem dúvida, conferiu maior densidade e garantiu a materialização desta estratégia de reposicionamento da imagem de São Paulo, consistia no grande engajamento do São Paulo Convention & Visitors Bureau, o qual foi, sem dúvida, fundamental. Como constatamos, via depoimentos de representantes vinculados ao COMTUR/S.P., à época, tal projeto foi concebido primeiramente, por esta entidade (São Paulo Convention & Visitors Bureau), que o partilhou com o COMTUR/S.P., angariando o seu apoio. Posteriormente, conforme relatamos, conduziu-se uma campanha de marketing com este foco - isto é, buscando-se alterar a imagem da cidade de São Paulo -, a qual incluía veiculação de mensagens em TV e em outras mídias.

Nas palavras, de Aristides de La Plata, vice-presidente do COMTUR/S.P. neste período, “Era preciso ‘vender São Paulo’, mostrar seus atrativos, opções culturais, gastronômicas, além das possibilidades de fazer turismo de compras. E isso, nunca tinha sido feito anteriormente.” Para ele, era imperioso divulgar as outras facetas da cidade, evidenciando as variadas opções de entretenimento que ela oferecia, pois estas ações iriam ajudar a aumentar a curiosidade dos turistas de negócios. Nas suas palavras: “Como muitos dos executivos que visitavam São

Paulo não conheciam o seu potencial, às vezes, você podia oferecer para alguns deles ficarem no hotel no final de semana, de graça, que mesmo assim, eles não ficavam”.

Adicione-se a este contexto uma característica de extremada importância, a saber, a longa experiência de Sanovicz nesta área de promoções e eventos, e o fato dele ter sido, no passado, executivo do São Paulo Convention & Visitors Bureau, estando familiarizado com o trabalho de construção de tais abordagens e estratégias. Sem dúvida, estas particularidades do currículo do aludido gestor aumentavam as chances deste projeto ser bem sucedido, além de estreitar ainda mais o relacionamento entre o COMTUR/S.P. e “Convention⁴⁴⁶”, criando, em certa medida, uma aliança bastante proveitosa para a cidade⁴⁴⁷.

Não obstante as constatações acima, que atestam o empenho desta nova administração em impulsionar a interação do Turismo com outras pastas do governo e em promover as condições adequadas para que se processassem as necessárias articulação e integração entre os diversos elos da cadeia turística, e destes com o setor público, sem contar o estímulo a imprescindível profissionalização dos seus agentes - características estas que certamente favoreciam o setor, alavancando seu amadurecimento -, há que se levar em conta, por outro lado, que o caráter multifacetado do Turismo e seus desdobramentos também aportavam obstáculos.

A natureza fragmentada da atividade turística, por si só, gera alguns embaraços, sobretudo em relação às dificuldades de muitos dos atores que compõem a cadeia produtiva, os quais não alcançam conceber e exercitar uma noção sistêmica do Turismo. Baseados em evidências reunidas a partir das entrevistas realizadas com representantes de algumas entidades privadas, e do acompanhamento (*in loco*) das reuniões do COMTUR/S.P, em 2005 e 2006, percebemos que determinados grupos de conselheiros societais resistiam (e ainda resistem) em vislumbrar os benefícios de se trabalhar ações articuladas, que talvez, não resultem em ganhos visíveis no curto prazo, em virtude de envolverem variados interesses - o que eleva a complexidade destas ações -, mas que, em contrapartida, poderiam contribuir para acelerar a consolidação do setor, no médio e longo prazo.

É visível, portanto, a relutância de certos atores societais (geralmente, os agentes privados) em renunciar, num primeiro momento, à satisfação imediata do auto-interesse das entidades que representam, em favor de prováveis vantagens que poderiam ser obtidas para o setor

⁴⁴⁶ Leia-se: São Paulo Convention & Visitors Bureau.

⁴⁴⁷ Lembramos que Sanovicz e Aristides de La Plata Cury haviam atuado juntos, entre 1997 e 2000, no São Paulo Convention & Visitors Bureau. Com efeito, Sanovicz esteve ligado ao São Paulo Convention & Visitors Bureau, a convite de Aristides de La Plata Cury, que à época era superintendente-geral desta entidade. Posteriormente, em 2001, Aristides de La Plata Cury, veio a se tornar vice-presidente do COMTUR/S.P

como um todo, decorrentes de um trabalho conjunto das várias entidades, o qual certamente concorreria para fortalecer a atividade turística, inclusive em face de outros setores, aumentando suas (do setor turístico) chances na competição por recursos.

De fato, e mesmo considerando que a institucionalização do COMTUR/S.P., data do início da década de 1990, - o que revela, nesta altura dos acontecimentos, que este aparato institucional existia há quase uma década -, ainda se identificam em 2001, opiniões como a que reproduzimos a seguir, constante em ata de reunião, na qual um representante societal menciona que sua entidade “se fez ausente [das reuniões do COMTUR/S.P.] por um largo período, porque as pautas que eram conduzidas não correspondiam ao que a entidade considera como pontos importantes para o turismo ou para ela própria”⁴⁴⁸.(grifo nosso)

Logo, e avaliando os avanços do setor turístico do município de São Paulo até o momento analisado, é indiscutível, no nosso entendimento, a relevância do São Paulo Convention & Visitors Bureau, notadamente na década de 2000, assumindo um papel protagonista, influenciando e fazendo alguns representantes societais, no COMTUR/S.P. - sobretudo aqueles pertencentes à esfera privada - refletirem sobre a necessidade de se exercitar novas posturas, tanto quanto de rever e renovar alguns de seus comportamentos.

Com efeito, e dado que o São Paulo Convention & Visitors Bureau alcança reunir - conforme já ressaltamos repetidas vezes - não somente uma série de entidades representantes do Turismo, mas algumas outras, ligadas indiretamente ao esse setor, representando o *trade* privado, deduz-se a função central que este organismo pode vir a exercer, no que tange a auxiliar na edificação de uma nova ótica para o Turismo paulistano, alicerçada em uma visão holística.

Resta claro, portanto, que é preciso persistir incentivando a colaboração efetiva dos principais agentes do turismo paulistano, e neste sentido, destaca-se a importância da parceria entre “Convention”⁴⁴⁹ e COMTUR/S.P., a qual, como constatamos, foi mais valorizada, a partir da gestão de Sanovicz.

Todavia, chamamos atenção, relativamente à missão desse tipo de colegiado (isto é, dos Conselhos de Políticas Públicas), e só para rememorar, lembramos que ela está vinculada ao compromisso de inserir os cidadãos na gestão da coisa pública, com a intenção de promover a ampliação dos participantes no processo de produção de políticas, estimulando a diversidade e a transparência, no que se refere ao trato das questões do Estado.

⁴⁴⁸ Para maiores detalhes ver Ata de reunião do COMTUR/S.P., de 16 de fevereiro de 2001.

⁴⁴⁹ Leia-se: São Paulo Convention & Visitors Bureau. À guisa de curiosidade, salientamos que o São Paulo Convention & Visitors Bureau é uma fundação sem fins lucrativos, mantida pela iniciativa privada, congregando diversas lideranças empresariais, impactadas diretas ou indiretamente, pelas atividades turísticas.

Assim sendo, se a finalidade destas arenas também é, como dito, contribuir para o alargamento do processo decisório no âmbito da definição das políticas públicas, via a incorporação dos múltiplos atores da sociedade civil nas deliberações sobre como se distribuem os recursos e serviços públicos, então, temos a impressão de que neste período em que Sanovicz esteve à frente do COMTUR/S.P., foram realizados significativos avanços, apesar de ser evidente que algumas lacunas permaneceram sem encaminhamento satisfatório. Na verdade, por um lado, sua gestão propiciou uma maior articulação entre os atores societais e públicos, incrementando, outrossim, a interação entre o Turismo e outras áreas do governo. Ademais, no caso específico da esfera privada, procurou-se criar condições para que os diversos elos da cadeia produtiva passassem a compartilhar progressivamente, e em conjunto com o Estado, a responsabilidade quanto às decisões referentes aos rumos do setor, apurando-se, por conseguinte, o caráter técnico e profissional deste colegiado. Não obstante, por outro lado, o fato de o COMTUR/S.P. ainda não contemplar, entre seus integrantes, certos segmentos importantes da sociedade civil - alguns dos quais não fazem parte da cadeia de produção turística, mas são igualmente impactados pela sua atuação - evidenciava que esta arena estava (e ainda está) em processo de consolidação, não tendo alcançado ainda, a plena maturidade⁴⁵⁰.

Tal observação se faz oportuna, a nosso ver, em face do risco do COMTUR/S.P. vir a se configurar de forma semelhante a uma Câmara Setorial, modelo este, que na ótica de Diniz (1993), conforme comentamos, não parece estar comprometido, *a priori*, com a garantia da prevalência da ótica do interesse público.

Neste aspecto, no âmbito do COMTUR/S.P., e no que diz respeito aos gestores públicos que nele atuam, alertamos para a necessidade de se resistir à tentação de focalizar preferencialmente, os interesses e demandas oriundos da esfera privada, a qual certamente requer mais atenção nas dimensões relativas à normatização e orientação, do que ingerências no campo do seu planejamento.

Retomando a análise evolutiva do COMTUR/S.P., e considerando o período logo após Sanovicz – o qual, em 2003, transferiu-se para Brasília, em razão de convite recebido para presidir o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) -, segue-se a posse do jornalista e publicitário Celso Marcondes, que deu continuidade às macro-estratégias concebidas pelo seu

⁴⁵⁰ Conforme já comentamos, o surgimento dos conselhos de políticas públicas se contrapunha a uma à longa e distorcida tradição do trato privado da coisa pública, no Brasil. Conseqüentemente, e considerando este histórico, é mais fácil entender algumas das dificuldades do COMTUR/S.P., no que tange ao projeto de incorporação de um arco mais amplo de atores da sociedade civil no processo decisório, sendo razoável concluir que tal projeto requerer esforços e empenho contínuos.

antecessor. Assim, apesar da mudança na Presidência da “Anhembi”⁴⁵¹, e sucessivamente, do COMTUR/S.P, conservou-se, de maneira geral, a mesma abordagem quanto à orientação das políticas públicas de turismo da cidade de São Paulo.

Ademais, convém lembrar que a decisão de Celso Marcondes convidar determinados quadros técnicos mais próximos de Sanovicz a permanecer na “Anhembi”, em especial alguns elementos chaves (diretores, coordenadores, dentre outros), impediu que houvesse uma ruptura no processo de gestão do órgão oficial de turismo municipal, contribuindo para a preservação das estratégias mestras adotadas pela administração anterior.

Destaque-se a resolução de prosseguir com a ampliação das parcerias, tendo o COMTUR/S.P., em tais circunstâncias, um papel singular, funcionando como aglutinador dos atores envolvidos com o setor turístico. Visava-se, neste contexto, aumentar a interlocução entre os três níveis de governo, entre os diversos elos que compõem a cadeia produtiva do turismo, e entre eles e o Poder Público, além de continuar o trabalho de conscientização, sobretudo do Poder Executivo, para a importância da atividade turística como geradora de renda e empregos, tentando alavancar o Turismo da cidade.

Para tanto, contou-se também com os recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - que como vimos, é regido pelo COMTUR/S.P. – que permitiram dar suporte à realização de “workshops de sensibilização” para integrantes das Secretarias de Governo e de Finanças, Subprefeituras e outras Secretarias. Esta atividade se revestia de fundamental valor, pois auxiliava na divulgação, para muitos quadros técnicos da Prefeitura, da relevância do setor turístico no conjunto de atividades econômicas da cidade de São Paulo, bem como, ajudava na propagação de suas particularidades e singularidades, com a finalidade de ampliar os conhecimentos de importantes e potenciais parceiros, sobre a referida atividade.

Só para ilustrar, acreditamos que foi com este espírito que o COMTUR/S.P também realizou a reunião de 24 de agosto de 2004, a qual logrou reunir gestores estratégicos dos níveis federais, estaduais e municipais, vinculados ao Turismo, com o intuito de promover o “Salão Brasileiro de Turismo”, cujo lançamento, em São Paulo, tinha a intenção prioritária de alavancar o “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”.

Além disso, no âmbito privado, deu-se continuidade à organização de *Fam Tours*⁴⁵², e *Press Trips*, visando divulgar a cidade de São Paulo, junto aos agentes de viagens, organizadores de

⁴⁵¹ Leia-se: Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo.

⁴⁵² A *Fam tour* é uma ação promocional que consiste em convidar agentes de viagens, profissionais de operadoras, jornalistas, fornecedores ou outro público para o qual se tenha interesse de mostrar ou divulgar determinada localidade ou região, buscando familiarizá-los com seus atributos e características. O vocábulo *Fam tour* origina-se do termo *Familiarization Tours*.

eventos, operadoras, profissionais de mídia, formadores de opinião, etc. Tais ações eram conduzidas pela “Anhembi”⁴⁵³, mas discutidas e debatidas amplamente, com os vários membros do COMTUR/S.P.

Agregue-se ainda, que Celso Marcondes já coordenava uma comissão na Prefeitura que estava incumbida de preparar os festejos dos 450 anos de São Paulo, a qual ele continuou a liderar, mesmo depois de ingressar na “Anhembi”. Logo, ademais de encampar as linhas gerais do plano estabelecido por Sanovicz, ele inseriu o COMTUR/S.P. nos debates sobre as ações a serem desenvolvidas para comemorar esta data, que era, sem dúvida, um marco para a cidade, estimulando as entidades que compunham o mencionado colegiado, via convite formal, para fazer parte do “Conselho dos 450 anos”.

Outro desafio importante, que é incorporado pela nova gestão - e envolve a “Anhembi” e conseqüentemente, o COMTUR/S.P -, diz respeito à formalização da pré-candidatura de São Paulo à sede das Olimpíadas de 2012, concorrendo em termos nacionais, com a cidade do Rio de Janeiro. A primeira fase da seleção ocorreu no âmbito do Comitê Olímpico Brasileiro, que concluiu pela rejeição de São Paulo, optando pela cidade do Rio de Janeiro, indicando-a posteriormente, à disputa internacional com outras localidades, em nível mundial. Todavia, e mesmo em face da desclassificação de São Paulo, há que se considerar que Marcondes, sua equipe (“Anhembi”) e o COMTUR/S.P., juntos, despenderam esforços e energias no decurso deste processo, mobilizando um grande número de pessoas.

Realmente, o envolvimento do COMTUR/S.P nas deliberações relativas aos dois acontecimentos acima, e a outros tantos - os quais exigiam definições e tomadas de posição de caráter estratégico -, qualificavam e conferiam visibilidade a este organismo. Além do mais, a preparação requerida para sua (dos eventos) realização, em especial, no caso de ambos os projetos acima destacados, geralmente pressupunha estabelecer e aprofundar parcerias entre os vários níveis de Poder estatal, concorrendo para o maior entrelaçamento entre este fórum (COMTUR/S.P.) e os diversos setores dos Governos Municipal, Estadual e até Federal. Aliás, no decorrer desta fase, e sob a égide de Marcondes, o COMTUR/S.P continuou igualmente, a ser palco de articulações com a Câmara Municipal, em prol de alguns interesses, sobretudo e freqüentemente, do *trade* turístico, como, por exemplo, a tentativa de redução do Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) do setor de eventos. Este tema tinha sido alvo de emenda oferecida em 2002, com apoio da Comissão de Turismo e Gastronomia da Câmara Municipal e de um grupo de vereadores, sendo a mesma (emenda),

⁴⁵³ Leia-se: Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo.

contudo, vetada pelo Executivo. Não obstante, neste momento, esta questão ingressou novamente na pauta do COMTUR/S.P., e conseguiu voltar a mobilizar alguns atores privados, os quais, por sua vez, alcançaram sensibilizar o novo presidente deste colegiado, envolvendo-o no debate e obtendo o seu apoio para retomar o projeto.

Note-se ainda, a diversidade de temas debatidos neste fórum, a qual revela não só a complexidade da cidade, mas também evidencia a capacidade de articulação de alguns atores da iniciativa privada, os quais conseguiam, em várias circunstâncias, incluir, e até mesmo priorizar, certos tópicos, na pauta da agenda a ser discutida. Com efeito, ao longo desta fase, temáticas distintas foram inseridas nos debates desta arena, tais como: o desafio de reter o turista em São Paulo por um período maior, as dificuldades para se construir uma identidade turística para São Paulo, a demanda por dados e estatísticas confiáveis sobre a atividade turística paulistana, as possibilidades de revitalização do Centro da cidade (tema recorrente nesta arena, presente nas reuniões deste colegiado desde a década de 1990), sem falar nas discussões que envolviam uma gama de outros assuntos (operacionais e estratégicos) que focalizam, por exemplo, a premência de se buscar estruturar o turismo de cultura e lazer, aperfeiçoar a sinalização turística da cidade, melhorar seu receptivo turístico, manter e ampliar as CITs (Centrais de Informação Turística)⁴⁵⁴, além de enfatizar a necessidade de manter os esforços para incrementar a competitividade da cidade de São Paulo no mercado de congressos e grandes eventos (nacionais e internacionais). Neste particular, destacamos que é a partir do trabalho iniciado na Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, por Sanovicz, em parceria com o São Paulo Convention & Visitors Bureau – parceria esta que foi ainda mais intensificada durante sua gestão, e confirmada posteriormente, por Marcondes, no âmbito do COMTUR/S.P. -, que a cidade de São Paulo melhorou a sua colocação no ranking da *International Congress & Convention Association (ICCA)*, passando da 70ª colocação, para a 48ª posição, em termos de captação de eventos⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Os Centros de Informação Turísticas (CITs) estão localizados em alguns pontos estratégicos da cidade de São Paulo, e neles os visitantes (nacionais ou internacionais), bem como, a população local podem obter todas as informações de turismo, entretenimento, lazer e utilidade pública da cidade, bem como, dicas e folhetos explicativos. De acordo com a ata que reproduz a reunião do COMTUR/S.P. de 25 de novembro de 2004, o número de CITs da cidade de São Paulo sofreu um relevante incremento durante a gestão de Marta Suplicy, passando de 5 para 18.

⁴⁵⁵ A esse respeito, convém atentar para o discurso de Marcondes, proferido em 25 de novembro de 2004, em reunião do COMTUR/S.P., no qual ele ressalta que ao longo do período em que Marta Suplicy esteve liderando a Prefeitura de São Paulo, todos os grandes eventos tradicionais da cidade (Carnaval, Fórmula 1, Parada do Orgulho Gay, Bienal do Livro, etc) foram fortemente apoiados pelo Executivo municipal. Além disso, incentivaram-se a realização de outros importantes acontecimentos, como, Skol Beats, Domingo na Paulista, Aniversário da cidade, etc

Há que se chamar atenção igualmente, para as reflexões e preocupações expressas por vários conselheiros, em reuniões do COMTUR/S.P., em relação aos inconvenientes relativos à dupla função da “Anhembi”, a qual atua como órgão oficial de turismo da cidade de São Paulo, sendo responsável também pelo complexo do centro de Exposições do Parque Anhembi, e mais recentemente, pelo Autódromo de Interlagos. Nesta segunda função, sua atividade básica resume-se a gerir e captar recursos para a realização de eventos, em conjunto com a iniciativa privada.

Vale notar que durante a etapa em que Marcondes esteve à frente do COMTUR/S.P., ele manteve o “Comitê de Captação de Eventos”, e assim, dentre outras ações, deu continuidade ao programa de participação da cidade de São Paulo em importantes feiras e eventos (tanto na esfera nacional, como na internacional), estabelecido pelo seu antecessor⁴⁵⁶.

Adicionalmente, acrescentamos que apesar do site oficial do COMTUR/S.P. ter sido lançado no final da era Sanovicz, Marcondes e sua equipe continuaram a atualizá-lo e a aperfeiçoá-lo. Segundo o discurso deste gestor, dentre os vários objetivos da implementação desta *home page*, saliente-se a intenção de divulgar as ações conduzidas por este colegiado, conferindo-lhes transparência, permitindo-se, que a sociedade conhecesse melhor as realizações e o trabalho deste colegiado.

Sumariando-se a trajetória do COMTUR/S.P. neste período - que envolve as gestões de Sanovicz e Marcondes -, e salientando aquilo que nele é mais diferenciador, ressaltamos que ambos os gestores lograram restabelecer a imagem da “Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo” como interlocutor respeitado do Poder Público, resgatando paralelamente, e como consequência deste esforço, o papel do COMTUR/S.P. no contexto da produção de políticas públicas de Turismo. Além disso, no decorrer das duas referidas administrações, observou-se que este colegiado (COMTUR/S.P.) foi palco de discussões estratégicas de fundamental importância para o setor turístico – valendo destacar a consolidação e aprofundamento da parceria estabelecida entre a “Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo” e o São Paulo Convention & Visitors Bureau -, o que comprova a intenção destas gestões de incorporar ao processo decisório de políticas públicas, não somente o próprio COMTUR/S.P., mas, sobretudo e principalmente, a iniciativa privada que o integrava.

⁴⁵⁶Dentre os eventos internacionais importantes nos quais a cidade de São Paulo buscou participar, citam-se: Bolsa de Turismo de Lisboa –**BTL**; Feira Internacional de Turismo/Madri - **FITUR**, Confederación de Entidades Organizadoras de Congresos Y Afines de América Latina (**COCAL**), International Congress & Convention Association (**ICCA**), Borsa Internazionale del Turismo/Milão – **BIT**, European Incentive Business Travel & Meeting – **EIBTM**, Internationale Tourismus-Börse /Berlin – **ITB**.

Cabe comentar também, que apesar da grande ingerência de vários atores privados no que concerne à tomada de determinadas decisões deste colegiado – ingerência a qual consideramos natural e até mesmo, desejável -, há que se reconhecer que nesta década, isto é, a partir de 2001, o Estado (leia-se Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo) tornou-se mais atuante e presente nas reuniões do COMTUR/S.P., versus à década de 1990.

A esse respeito, convém cotejar o número total de reuniões do COMTUR/S.P. realizadas no período em que Sanovicz e Marcondes conduziram este órgão e perceber o alto comparecimento deste dois executivos às sessões deste conselho. Assim, constatamos que dentre um total de 47 (quarenta e sete) encontros ocorridos entre janeiro de 2001 e dezembro de 2004, os referidos gestores estiveram presentes em 41 deles, o que significa um índice de 87% de adesão.

Reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Turismo COMTUR/S.P.

Período: Jan 2001/ Dez 2006

	Período presidido por <u>Sanovicz/Marcondes</u> Jan 2001/Dez 2004	Consolidado <u>3ª.fase (*)</u> <u>Jan 2001/Dez 2006</u>
Presidente		
sessões presididas	41	56
Vice-Presidente		
sessões presididas	3	
Secretário Executivo		
sessões presididas	3	4
<u>Total/reuniões</u>	47	64

(*) Inclui o período posterior à Sanovicz /Marcondes, o que significa incorporar os anos de 2005-2006, nos quais o COMTUR/S.P. foi presidido por Caio Carvalho.

Dito de outra forma, e comparando-se a performance deste fórum nos anos de 1990, com o período vigente, sobretudo a partir de 2001 em diante, é visível que a Presidência do mesmo logrou, em diversas ocasiões, tornar-se protagonista no contexto das políticas públicas municipais do setor, organizando, muito freqüentemente, o processo de produção das mesmas. Ressalve-se, contudo, que não estamos querendo dizer que os atores privados se abstiveram de participar das reuniões, ou que tampouco deixaram de demandar, articular e influenciar o

curso de certas ações. Ainda que muitos desses membros da esfera privada visassem freqüente e prioritariamente, defender os interesses dos segmentos que representavam, a contribuição desse grupo, como um todo, era de indiscutível importância, sobretudo no que tange à inclusão, na agenda de discussões desta instância (COMTUR/S.P.), de vários assuntos, cujos desdobramentos para o desenvolvimento do setor turístico do município eram relevantes. Desta forma, acabavam contribuindo para agilizar certos procedimentos, cobrando pleitos, solicitando soluções para determinadas questões, tanto quanto, sugerindo projetos, às autoridades públicas.

Todavia, era notório, como dissemos, que os agentes estatais que coordenavam este organismo, neste momento – especialmente a Presidência da Anhembi – eram muito mais assíduos e diligentes (se comparados com seus antecessores), participando ativamente de suas deliberações, assumindo com maior constância, o papel de agente indutor de muitos empreendimentos, o que concorria para a consolidação desta arena.

Mesmo assim, ou seja, apesar dos avanços e de alguns ajustes benéficos promovidos ao longo desta época (isto é, de 2001 até o ano de 2006), os quais ampliaram a pluralidade deste colegiado, continuamos a insistir quanto à necessidade de se prosseguir com o objetivo de incrementar o arco de atores participantes desta arena, com a perspectiva de democratizar efetivamente o processo de decisão, sendo pertinente, incluir neste espaço participativo alguns segmentos da sociedade civil, os quais ainda não se encontram aí representados. Reconhecemos, contudo, que esta não é uma tarefa trivial, e entendemos, conseqüentemente, que estamos diante de um projeto inacabado, ou seja, em vias de construção, que deve ir se aprimorando e se aperfeiçoando, sobretudo se for devidamente estimulado.

Na seqüência de Marcondes, em janeiro de 2005, a Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo passou a ser presidida por Caio Luiz de Carvalho⁴⁵⁷, o qual foi nomeado pelo prefeito recém eleito à época, José Serra, que pertence ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

Para procedermos a uma análise mais apurada da performance do COMTUR/S.P., neste período, faremos um breve exame das realizações da “Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo”, destacando as principais até o final de 2006. Pretendemos desta forma, ter claro o contexto em que foram: a) concebidas as ações e estratégias daquele colegiado, b)

⁴⁵⁷ Com vasta experiência na área do turismo, Caio Luiz de Carvalho ocupa atualmente a presidência da São Paulo Turismo, desde janeiro de 2005, tendo sido anteriormente, Presidente do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur, Secretário Nacional de Turismo e Serviços do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Coordenador da Câmara Setorial de Turismo, Presidente do Conselho Executivo da Organização Mundial do Turismo e Ministro dos Esportes e Turismo.

realizadas as articulações entre os seus conselheiros societais e estatais, c) selecionadas as temáticas debatidas, dentre outros aspectos, com intuito de produzir uma avaliação mais precisa das possibilidades de participação cidadina, ao longo do biênio 2005/2006.

Assim, em sua primeira reunião como presidente desta instância, Caio Carvalho declarou que pretendia modificar o nome da “Anhembi”, alegando que a nova razão social a ser instituída deveria veicular, de maneira mais explícita, a função deste organismo, e incluir a palavra “São Paulo”. Neste particular, observe-se que tal alteração se processou num espaço de tempo bastante rápido, sendo sua concretização anunciada na reunião do COMTUR/S.P., realizada em 29 de abril de 2005, na qual este gestor participou a todos os seus integrantes que, doravante, a nova denominação da “Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo” seria “São Paulo Turismo”, cuja abreviatura é SPTuris.

Prosseguindo em seu discurso, apresentou sua visão sobre o Turismo, afirmando que: “Nossa área é o negócio de entretenimento que engloba turismo, cultura, lazer e comércio”. Sinalizou claramente, por conseguinte, que o órgão oficial do Turismo, no âmbito municipal, não deixaria de promover a cidade de São Paulo como centro de grandes eventos e feiras, mas persistiria tentando diversificar suas ações, no sentido de projetar uma imagem da cidade para além da sua tradicional representação. Por este prisma, São Paulo “continuará a ser trabalhada” não somente como um pólo de negócios, incorporando-se suas demais facetas, com a finalidade de conferir maior visibilidade a outras dimensões da cidade, destacando-se, por exemplo, as variadas alternativas de lazer e entretenimento que ela podia oferecer.

Logo, com relação ao segmento de eventos, é notório que Caio Carvalho e sua equipe continuam se dedicando fortemente em manter e incrementar a posição de São Paulo nesta seara, dando sustentação e incentivando os eventos que já ocorriam na cidade (vide: Parada Gay, Couromoda, Fórmula 1, Carnaval, dentre outros), da mesma maneira que vêm participando das feiras e acontecimentos importantes para a sua (da cidade) divulgação, a saber: Confederación de Entidades Organizadoras de Congresos Y Afines de América Latina (**OCAL**), International Congress & Convention Association (**ICCA**), Worldwide Exhibition for Incentive Travel, Meetings and Events (**IMEX**), etc. Outrossim, têm se empenhado em atrair novos eventos, tais quais, os “III Jogos Mundiais da IBSA” (Internacional Blind Sports Federation), os quais serão realizados em meados 2007, em São Paulo e em São Caetano do Sul, lembrando que as duas edições anteriores deste evento, ocorreram em Quebec (Canadá) e Madrid (Espanha).

Ao mesmo tempo em que a SPTuris (ex-Anhembi) dedicava-se com afinco à captação de eventos, este gestor anunciava que - visando cumprir com o objetivo de diversificar a oferta

turística do município e de incrementar o desenvolvimento do setor turístico - iria priorizar também ações comerciais, com a perspectiva de formatar novos produtos, que privilegiariam questões voltadas à lucratividade, mas que buscariam adicionalmente, resgatar a auto-estima do habitante da cidade, pretendendo que este procedimento tivesse fortes impactos na ampliação da cidadania⁴⁵⁸.

Para começar, organizou ainda em 2005, o Seminário “São Paulo meu destino”, para agentes e operadores de viagens do Brasil - que se reuniram em São Paulo, na SPTuris (ex-Anhembi) -, voltado para motivá-los a conhecer os atrativos paulistanos e incluir a cidade no seu mapa de vendas. Aproveitou e apresentou, em parceria com o São Paulo Convention & Visitors Bureau, os planos estratégicos para os múltiplos segmentos turísticos paulistanos, evidenciando o potencial de lazer, de entretenimento e de negócios, a quem comercializasse o produto “cidade de São Paulo”, salientando que ela (cidade de São Paulo) tinha (e tem) um setor de entretenimento fortíssimo, que podia ser mais bem aproveitado, através de abordagens que agregassem, “a cultura, a gastronomia, as compras, etc., aos projetos de turismo da cidade”. Almejava-se, neste caso, induzir-se ao aumento da permanência na cidade, principalmente do turista que aqui se encontrava, ora com propósito profissionais, ora em virtude de São Paulo ser o ponto de partida ou de retorno, para muitos outros destinos (nacionais ou internacionais).

Este evento - “São Paulo meu destino” - teve uma segunda edição em 2006, alcançando uma amplitude maior do que aquela obtida durante sua primeira versão, em 2005 -, com realce para a participação, nesta nova etapa, de representantes de 15 estados brasileiros e de alguns países do continente latino americano, com profissionais estrangeiros procedentes do Paraguai, Argentina, Bolívia, Uruguai e Chile.

Em relação à formatação de novos produtos, e no que se refere, por exemplo, ao **Projeto SP Samba**⁴⁵⁹ - o qual envolve a Liga das Escolas de Samba de São Paulo, e conta com apoio do órgão oficial de turismo da cidade de São Paulo, em conjunto com o Sebrae/SP -, ele ganhou

⁴⁵⁸ Note-se que a preocupação em incluir o habitante da cidade de São Paulo, no contexto da atividade turística, também tinha sido esboçada por Sanovicz, ex-presidente da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo, anteriormente. Na essência, parece-nos que ambos, Carvalho e Sanovicz tinham a mesma intenção, a saber: conectar a prosperidade do setor com o incremento da qualidade de vida com o morador do município de São Paulo.

⁴⁵⁹ Segundo Luiz Sales, atual assessor da presidência da SPTuris, existem várias agências de turismo receptivo que foram capacitadas para comercializar esse produto. Assim, o **Projeto SP Samba** recebe uma média de 120 turistas por semana, um público que talvez não tivesse a iniciativa de ir sozinho visitar as quadras destas escolas de samba, mas que após a estruturação do projeto, foi incorporado, e passou a consumir, participar e remunerar tais produtos e entidades do samba.

O G5 também esteve presente em feiras como o “Salão do Turismo” e “São Paulo Meu Destino”, mostrando o potencial turístico das escolas de samba de São Paulo. Em 2006, firmou uma parceria com a rede de hotéis *Blue Tree* para apresentação de shows nesses locais.

um novo viés, durante a gestão de Carvalho, na SPTuris, pois além de focalizar a capacitação das escolas de samba e a profissionalização dos prestadores de serviços de Carnaval, voltou-se de forma mais específica para o Turismo, com a criação do G5⁴⁶⁰, um grupo de escolas de samba da zona norte de São Paulo, interessado em desenvolver projetos no âmbito do Turismo receptivo. Em decorrência deste impulso, algumas Escolas de Samba se reuniram para conceber e lançar produtos, tais quais, “Escolha nosso Samba Enredo”, “Caia na Folia”, dentre outros, que se realizaram no Auditório Elis Regina, sob a égide da SPTuris. Estes empreendimentos resultaram em incremento das oportunidades de negócios para as escolas de samba envolvidas, e sem dúvida, concorreram para melhorar a qualidade de vida da comunidade a qual elas pertenciam.

Carvalho e sua equipe também lançaram o **Turismetrô**, fruto de uma parceria entre a São Paulo Turismo e o Metrô, o qual oferece uma alternativa fácil, organizada e agradável de conhecer a cidade, que resultou na elaboração de cinco roteiros de Turismo diferentes, todos eles com ponto de partida na Estação Sé do Metrô. Desta forma, utilizando-se do metrô, tanto turistas, como paulistanos, podem visitar inúmeros pontos turísticos e históricos da cidade de São Paulo, sempre acompanhados por guias especializados.

Ambos os projetos, além de se enquadrarem na finalidade de diversificar a oferta turística do município, e assim, deste modo, contribuir para que o setor turístico paulistano prosperasse, incorporavam adicionalmente, propósitos de cunho social.

Em relação ao **SP Samba**, se por um lado, a partir da ampliação do escopo deste projeto, ocorrida em 2005, por influência da SP Turis, empreendeu-se o alargamento das possibilidades de geração de renda e empregos junto às comunidades carentes envolvidas com o samba, por outro lado, com referência ao **Turismetrô**, havia o intuito evidente de envolver nesta ação, tanto o turista, quanto o próprio habitante da cidade, proporcionando-lhes alternativas de entretenimento.

As ações mencionadas até o momento - além de outras que serão comentadas ao longo deste capítulo - foram deliberadas (em parte ou totalmente) no âmbito do COMTUR/S.P., refletindo a tentativa de fazer com que os principais debates do setor turístico paulistano fossem discutidos neste fórum, com a perspectiva, no nosso entendimento, de aprimorá-los, incluindo sugestões da cadeia produtiva, o que por sua vez ajudava a conferir maior legitimidade às decisões e aos projetos que iriam ser implantados.

⁴⁶⁰ A título de ilustração, integram o G5, as seguintes agremiações do samba: Mocidade Alegre, Unidos do Peruche, Rosas de Ouro, Unidos de Vila Maria e X-9 Paulistana.

Além disso, a SPTuris, em conjunto com o COMTUR/S.P., apoiou outras idéias, tais como, o “Projeto Tanque Cheio”, concebido pelo São Paulo Convention & Visitors Bureau”, e implementado em 2006, que oferecia descontos especiais para quem viesse de carro à capital nos finais de semana e no feriado de Carnaval. A idéia central era estimular os habitantes de municípios do interior paulista a visitarem a capital, evitando os transtornos nos aeroportos e usufruindo de descontos em hotéis, bares, restaurantes, parques de diversão e museus.

O COMTUR/S.P. também deu suporte a alguns projetos de cunho cultural, como o “L&T Guide”, um guia em inglês, voltado especialmente para estrangeiros que vêm à cidade fazer negócios, estabelecer residência, ou com fins turísticos, o qual foi lançado no primeiro semestre de 2007, e os “Cadernos Artísticos”, que consistiam na publicação de uma série de livros, buscando inspirar um olhar mais carinhoso para com São Paulo, reproduzindo aquarelas dos diversos atrativos da cidade, de sorte que elas servissem de referência artística para moradores e turistas.

Com referência à intenção de Carvalho de resgatar e estimular a melhora da auto-estima do habitante de São Paulo (incentivando-o a cuidar e a se orgulhar da cidade), ademais das ações citadas, o referido gestor público apresentou para os conselheiros do COMTUR/S.P., em agosto de 2005, a vinheta da Campanha “São Paulo mais perto de você”, que foi veiculada graciosamente pela Rede Globo de Televisão. Posteriormente, em fevereiro de 2006, voltou a mostrar para os integrantes deste colegiado, a campanha publicitária dos 452 anos da cidade de São Paulo, denominada “São Paulo mais bonita com você”, a qual dava continuidade ao objetivo acima citado, e ia ser veiculada em TVs abertas, canais por assinatura, rádios AM e FMs. Informou que a referida campanha tinha sido custeada pela Secretaria de Governo do Município (SGM), órgão ligado diretamente à Prefeitura – dispensando-se a utilização das verbas do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) -, destacando que com esta atitude, o Poder Executivo demonstrava acreditar no Turismo da cidade.

É notório que a produção e veiculação de tais campanhas só se concretizaram, em virtude da articulação promovida pela SPTuris e pelo COMTUR/S.P. (sendo, ambos organismos liderados por Carvalho), envolvendo empresas privadas (agências publicitárias, Rede Globo, dentre outras), tanto quanto, a própria Prefeitura.

Com efeito, o grande poder de convencimento deste gestor, no que toca a divulgação dos impactos benéficos do crescimento da atividade turística para o desenvolvimento econômico da cidade, concorria para ampliar os conhecimentos dos agentes públicos a respeito do potencial desta atividade, aumentando a projeção da mesma na agenda do Governo. Realçamos igualmente, que sua capacidade para promover negociações entre a esfera privada

e Poder Público, e o reconhecimento, por parte dos empresários, com relação à experiência que Carvalho reunia na gestão da atividade turística, resultaram em acordos bastante proveitosos para o setor de turismo do município.

Note-se que o COMTUR/S.P., neste contexto, serviu de cenário ideal para estimular a integração dos múltiplos atores envolvidos, bem como, para fortalecer e criar novas parcerias, as quais eram necessárias e importantes para a prosperidade do setor turístico.

Quanto às habilidades de Carvalho para incentivar a articulação entre os diversos elos da cadeia produtiva turística, estas vêm à tona, em várias reuniões do COMTUR/S.P., por nós presenciadas, e, em outras ocasiões, a nós relatadas, por diversos atores do turismo entrevistados, valendo destacar, dentre elas, por exemplo, o episódio da publicação do Decreto Municipal n.º 46.942, de 30 de janeiro de 2006, que regulamentou a Lei Municipal n.º 14.072, de 18 de outubro de 2005. Tais lei e decreto autorizaram a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) - que é o órgão responsável pelo tráfego na cidade de São Paulo -, a efetuar cobranças de custos operacionais (mão de obra e materiais utilizados pelo referido órgão público) decorrentes de sua atuação auxiliando na circulação de veículos que se deslocavam para os grandes eventos e feiras que ocorriam em São Paulo. De fato, em certas ocasiões, e considerando o tipo de evento, são consideráveis as alterações que eles produzem no fluxo do trânsito de São Paulo. Esta decisão gerou uma reação bastante negativa, particularmente dos segmentos privados do turismo que integravam aquele colegiado. Realmente, ao se sentirem prejudicados, estes grupos levaram a discussão para o COMTUR/S.P., destacando que seu descontentamento estava relacionado com os desdobramentos desta ação, na majoração dos custos de realização dos eventos, a qual, por sua vez, afetava os preços finais dos produtos deste segmento, em São Paulo, comprometendo a competitividade da cidade *vis-à-vis* outras localidades (na esfera nacional, e até internacional).

Neste episódio Carvalho se posicionou, primeiramente, a favor de envio de moção, em nome do COMTUR/S.P à Prefeitura, explicando os reflexos desfavoráveis de tal ato, não só para os agentes privados do setor turístico, mas também para a atividade econômica da cidade. Destaque-se que sua participação, mediando esta situação, foi fundamental e concorreu para corrigir certas lacunas das normas e esclarecer alguns detalhes do funcionamento do referido segmento para as autoridades públicas, com o fito de tornar a dita lei e o aludido decreto mais efetivos para todos os agentes envolvidos (públicos e privados). Assim, ao final desta

contenda, estabeleceu-se que a realização das cobranças seria alinhada com a classificação dos eventos em: pequenos, médios e grandes⁴⁶¹.

Segundo entrevista a nós concedida, pelo conselheiro representante do aludido órgão (CET), no COMTUR/S.P, após a realização de estudos, constatou-se que a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), em certas circunstâncias, ao prestar serviços viários a alguns eventos organizados pela iniciativa privada, concentrava significativos recursos nesta tarefa, em prejuízo de dirigir seus esforços para questões que atingiam toda a sociedade. Por conta disso, conceberam-se as orientações normativas acima mencionadas, as quais visavam ajustar determinados desvios de atividade desse organismo⁴⁶².

Como vimos, neste caso, a atuação do COMTUR/S.P - sob a liderança de Carvalho - revelou-se determinante para harmonizar os diversos interesses (públicos e privados) em jogo, buscando soluções integradas para questões complexas, alcançando-se um desfecho menos penoso para alguns grupos privados, o qual, tampouco, lesava a coletividade.

Outro assunto polêmico, que foi bastante discutido neste colegiado, refere-se aos assaltos aos turistas, em aeroportos, ou em táxis que os levavam a hotéis, Congressos, Convenções, escritórios de empresas, etc, em São Paulo. Trata-se de questão delicada, que envolve múltiplos elos privados do setor, tais como: hotéis, empresas organizadoras de eventos, empresas proprietárias de Centros de Convenções, taxistas, dentre outros, além da Delegacia Especializada de Atendimento ao Turista (DEATUR), por parte do poder público. Como vários destes segmentos estão representados no COMTUR/S.P., foi possível a realização de um debate inicial neste fórum, que suscitou algumas reuniões posteriores, entre os segmentos mais afetados e os agentes públicos, sendo indiscutível o papel importante desempenhado por este conselho, no sentido de propiciar a aproximação dos interessados, fomentar a discussão e o alcance de soluções adequadas.

Registre-se igualmente, que a SPTuris, sob a orientação de Carvalho, incluiu entre seus objetivos, alguns mencionados por gestores que o antecederam, a saber: desenvolver

⁴⁶¹ Quanto a esta questão, gostaríamos de manifestar a nossa opinião, salientando a dimensão positiva da Lei Municipal n.º 14.072/05 e do Decreto Municipal n.º 46.942/06 – os quais, como vimos, determinavam a cobrança de custos operacionais da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) -, cujas metas eram obstar que se continuasse onerando desnecessariamente o Poder Público, em favor do benefício de determinados grupos.

⁴⁶² O gerente de Marketing e Comunicação da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, Aluysio Simões de Campos Filho, integrante do COMTUR/S.P., concedeu-nos entrevista em fevereiro de 2007, fornecendo-nos esclarecimentos sobre o processo de concepção da Lei n.º 14.072/05 e do Decreto Municipal n.º 46.942/06, seus fundamentos e objetivos.

estratégias para incrementar o turismo receptivo⁴⁶³, melhorar a taxa de ocupação da hotelaria nos finais de semana, reestruturar algumas Centrais de Informação Turísticas (CITs), cuidar da Sinalização Turística, estimular a restauração de monumentos históricos da cidade, focalizando, em especial, a valorização da área central da cidade. Adicione-se que estas temáticas geravam comumente debates e discussões, calorosos, no âmbito do COMTUR/S.P. Com relação ao suporte ao plano de requalificação do Centro da cidade, o COMTUR/S.P se envolveu - auxiliando a SPTuris, a Secretaria de Coordenação de Subprefeituras e Sub-Sé e a Ong “Viva o Centro” - na concepção do Plano de Desenvolvimento Turístico do Centro de São Paulo, que inclui também a colaboração de Faculdades de Turismo, cujos alunos participam, fazendo o levantamento e a atualização do inventário turístico da região central. O objetivo final deste projeto, que está em andamento, é identificar a estrutura de negócios e de entretenimento do Centro da cidade de São Paulo, melhorar os atrativos da região, qualificando a sua oferta turística.

Tal qual sugerimos, uma das grandes diferenças da gestão de Caio Carvalho, em comparação com algumas outras que lhe precederam (principalmente na década de 1990), diz respeito a sua visão de Turismo para o município de São Paulo, cuja essência se baseia na crença de que é possível aumentar sua atratividade – a qual estivera alicerçada tradicionalmente, na vocação da cidade para a organização e a recepção de grandes eventos e feiras – acrescentando a isto, um elenco de variadas opções de entretenimento e de lazer que ela (cidade de São Paulo) pode oferecer. Outro aspecto a se salientar, refere-se à inclusão do habitante de São Paulo, como público-alvo da SP Turis (ex-Anhembi), em adição ao turista, atitude que classificamos de elogiável.

Outrossim, observe-se que esses assuntos, bem como, tantos outros, eram objeto de exposições, debates e até mesmo, acirradas disputas no COMTUR/S.P., e evidenciavam o firme propósito de envolver este organismo nas deliberações importantes que impactavam a atividade turística e mobilizaram os atores do setor.

Claro que esta não foi a primeira administração a adotar este entendimento ampliado da atividade turística paulistana e a perceber: a) o cidadão paulistano, morador da cidade, como um legítimo e potencial consumidor do turismo do município de São Paulo; b) a necessidade

⁴⁶³ Turismo receptivo consiste no conjunto de serviços, infra-estrutura, atrativos, etc, existente e disponível para atender as expectativas dos indivíduos que venham a adquirir o produto turístico. Vale destacar, no caso de São Paulo, uma dificuldade tradicional e recorrente, que se refere ao problema de estacionamento dos veículos de turismo em determinadas áreas turísticas, bem como, o desembarque/embarque de turistas nos hotéis e aeroportos. Tal tema permeia as reuniões do COMTUR/S.P desde o início da constituição, deste fórum, em 1992.

de trabalhar a imagem da cidade, reforçando seus diversos atrativos com o fito de fidelizar não apenas seus tradicionais, mas também seus eventuais potenciais consumidores turistas.

que Sanovicz já havia expressado tais preocupações, e assim, parece-nos, tinha percepção similar a Carvalho, no que tange a estes tópicos. Todavia, em função das circunstâncias em que Sanovicz assumiu a “Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo” - a qual, como vimos, requereu esforços concentrados dele e de sua equipe para o restabelecimento da saúde administrativa e financeira daquela entidade, e de ele (Sanovicz) ter ocupado a Presidência deste órgão por apenas um biênio (2001-2002) suas ações se concentraram, a princípio, em reorganizá-lo, ao mesmo tempo em que, unindo-se em forte aliança com o São Paulo Convention & Visitors Bureau e com o COMTUR/S.P., privilegiou investir no aumento da competitividade da cidade, em termos de captação e realização de eventos (nacionais e internacionais), sendo bem sucedido em ambos os desafios, reunindo algumas vitórias significativas.

Considerando-se ainda a gestão de Caio Carvalho no comando da SP Turis (ex-Anhembi), e, simultaneamente, no do COMTUR/S.P., até o momento analisado (dezembro/2006), observe-se que desde o início, isto é, Janeiro/2005, a exemplo das duas gestões imediatamente anteriores, ele assumiu e manteve algumas premissas que vinham sendo adotadas, quais sejam: incentivar a integração entre os atores públicos e privados, incrementar a articulação entre a pasta do Turismo e outros setores do governo, sem esquecer da preocupação de estabelecer um bom relacionamento e estreitar a convivência com o Poder Legislativo, cujos membros freqüentavam e compareciam a determinadas reuniões do COMTUR/S.P. Ressalte-se, contudo, que esta tarefa é realizada com particular maestria por este gestor, que, conforme mencionamos, utilizou este colegiado reiteradamente, como palco para construir vínculos e parcerias importantes, os quais, na nossa opinião, foram responsáveis em grande parte, pelo sucesso de muitos de seus projetos.

Agregue-se ao relato acima, que Carvalho detém, não só vasto conhecimento do Turismo, mas havia ocupado vários cargos públicos no referido setor, ao longo de sua vida profissional, chegando a ser Ministro do Esporte e Turismo - durante a presidência de FHC -, estando, portanto, habituado a promover interações entre diversos atores da cadeia produtiva do turismo e agentes estatais, reunindo também extensa experiência em relacionar-se com as múltiplas áreas do governo e com as variadas esferas de poder público (Municipal, Estadual e Federal). Esse conjunto de qualidades conferia a este gestor, respeitabilidade, em face do universo de membros presentes neste fórum participativo (COMTUR/S.P.), o que facilitava a

adesão de muitos dos seus integrantes às suas idéias e planos, contribuindo para conferir credibilidade aos projetos que ele e sua equipe concebiam, lideravam e executavam.

Por conta deste comprometimento em aprofundar a integração dos vários elos do setor turístico, Carvalho salientou, logo no começo do ano de 2005 - a exemplo do que Sanovicz havia expressado anteriormente - a importância da presença nas reuniões do COMTUR/S.P., da Secretaria Municipal de Finanças, da Secretaria Municipal de Planejamento, da Secretaria da Cultura, e da Secretaria Municipal de Transportes, via a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), destacando que esta última era indispensável para organizar o receptivo da cidade. Além disso, manteve interações com outros setores do governo, como por exemplo, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, que compareceu ao COMTUR/S.P. para apresentar o “Projeto Mananciais”, focalizando a Área de Proteção Ambiental (APA) Capivari Monus, criada em 2001, na qual se pretendia desenvolver programas de turismo, sendo lógico, de acordo com o Secretário da referida pasta, que se procurasse este colegiado, buscando ampliar o apoio ao projeto. Ainda com relação ao referido projeto, a Associação dos Empreendedores de Ecoturismo da APA Capivari Monos Parque de Aventura (AECOTUR) - composta por lideranças locais, agentes comunitários, empreendedores, dentre outros - foi recebida posteriormente, no COMTUR/S.P., em 2006, com o fito de obter apoio institucional deste colegiado, visando à implantação do Plano de Desenvolvimento Sustentável Regional, que funcionará como ferramenta para colocar em prática, nesta localidade (APA Capivari Monos), diversas ações turísticas, sociais, culturais, esportivas, ambientais, científicas, etc, integrando os múltiplos setores da comunidade e promovendo a inclusão social.

Cabe lembrar que a SPTuris e o COMTUR/S.P. deram suporte considerável às duas edições (2005 e 2006) do evento “Virada Cultural”, que foram idealizadas / implementadas pela Secretária da Cultura - e fortemente apoiadas pela SPTuris -, salientado que tais acontecimentos tinham o propósito de oferecer à população de São Paulo (adultos e crianças), durante um final de semana, 24h ininterruptas de uma série de eventos (shows, concertos, bailes, discotecagens, espetáculos de dança, de teatro, exibição de filmes, exposições de arte, apresentações folclóricas etc), sendo a grande maioria, gratuita.

É oportuno acrescentar também que a SPTuris, em conjunto com o COMTUR/S.P., manteve a postura de continuar o processo de sensibilização do Poder Executivo, chamando a atenção para a importância do desenvolvimento do Turismo, evidenciando os seus desdobramentos positivos, no que tange à geração de empregos e de renda e à arrecadação de ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza.

As peculiaridades do cenário descrito até o momento somadas às habilidades de gestão/negociação de Carvalho certamente concorreram para favorecer a atuação deste gestor e criaram as condições ideais que lhe permitiram materializar alterações relevantes nas regras de funcionamento do COMTUR/S.P. – as quais exporemos a seguir –, sem que tivesse que enfrentar maiores resistências e oposições, ainda que aparentemente.

Realmente, vale destacar que em janeiro de 2005, logo ao assumir a presidência deste espaço participativo, Carvalho havia comentado, na primeira reunião deste organismo, sobre a necessidade de promover uma revisão no seu Regimento Interno, “para que tenhamos uma maior flexibilidade na realização das ações.”

Dando continuidade ao seu projeto, iniciou entendimentos com o Poder Executivo (leia-se Prefeitura), que culminaram com a publicação, no Diário Oficial do Município de São Paulo, do Decreto Municipal n.º 46.649, de 21 de novembro de 2005⁴⁶⁴, o qual regulamentava a Lei n.º 11.198/92⁴⁶⁵. O aludido decreto revogava todos os decretos publicados no passado, que tratavam do COMTUR/S.P. (e de assuntos relacionados a ele), promovendo mudanças significativas e estabelecendo alguns procedimentos e diretrizes que deveriam ser adotados por este organismo doravante.

O passo seguinte, após a edição do Decreto n.º 46.649/005, foi a aprovação de um Regimento Interno para este colegiado, em substituição ao anterior, em sessão realizada em 8 de dezembro de 2005. Este Regimento Interno, mais recente, especificava e detalhava as modificações introduzidas, em relação ao seu novo *modus operandi*.

Com efeito, o artigo 3.º, do Decreto n.º 46.649/05, e o inciso III, do artigo 7.º, do novo Regimento Interno do COMTUR/S.P. sugeriam que a vice-presidência do COMTUR/S.P. seria exercida pelo vice-presidente do SPTuris (ex-Anhembi), ao invés deste cargo ser alvo de eleição dos membros deste colegiado, como outrora assentado. Em outras palavras, suprimia-se a determinação constante em normas precedentes, de que o ocupante da posição de vice-presidente do COMTUR/S.P. fosse eleito pelos componentes desse fórum, não se incluindo tampouco, exigência de que o mesmo pertencesse à iniciativa privada. A par disso, e só para

⁴⁶⁴ O Decreto n.º 46.649, de 21 de novembro de 2005, dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.) e o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR). Ademais, como dito, o referido decreto revoga os decretos até então em vigor, que tratam do COMTUR/S.P. e de questões a ele relacionadas. Assim, a partir da publicação do Decreto n.º 46.649/05, foram revogados os seguintes decretos: Decreto n.º 29.509/91; Decreto n.º 30.082/91; Decreto n.º 32.861/92; Decreto n.º 33.062/93; Decreto n.º 34.871/95 e Decreto n.º 36.035/96.

⁴⁶⁵ Só para lembrar, a Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, criou o Plano Municipal de Turismo (PLATUM), além de instituir o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P.), que tem como finalidade, implementar a política Municipal de Turismo do município. Ademais, tal lei autorizou que se criasse o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), com o objetivo de captar e repassar recursos para o Plano Municipal de Turismo (PLATUM).

rememorar, salientamos que no antigo Regimento Interno, o titular deste cargo (Vice-Presidente do COMTUR/S.P.) deveria ser eleito na Primeira Sessão do exercício dos anos ímpares, entre os membros da iniciativa privada do COMTUR/S.P., com mandato de 2 (dois) anos e com direito a uma reeleição por igual período⁴⁶⁶.

Ainda que a orientação acima tenha sido implementada pela atual administração, algumas peculiaridades merecem ser comentadas, as quais, apesar de auspiciosas, estão associadas muito mais ao estilo de gestão - democrática e participativa - adotado por Carvalho, (alicerçada na lógica da negociação), o que significa dizer que: inexistente garantia de que esta abordagem menos restritiva será mantida nos governos subsequentes.

Assim, observa-se que o atual Vice-Presidente da SPTuris, e conseqüentemente Vice-Presidente do COMTUR/S.P., o qual, em linha com as novas normas, foi escolhido por Carvalho, é oriundo da iniciativa privada, tendo ocupado vários cargos de expressão no setor turístico, no passado - dentre eles, o de Presidente da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV), em nível nacional -, sendo também figura muito prestigiada pela cadeia produtiva do Turismo. Tal contexto ilustra claramente o estilo de gestão do atual Presidente da SPTuris, que neste caso específico, mesmo desobrigado de escolher um vice-presidente para o COMTUR/S.P. que pertencesse à esfera privada, fez questão de que o mesmo tivesse fortes vínculos com o referido setor, e fosse, além de tudo, um representante proeminente e reconhecido por suas qualidades, pelos seus pares, no Turismo.

No que concerne aos membros integrantes do COMTUR/S.P. em caráter permanente (entidades privadas e estatais), e considerando o Princípio da hierarquia dos atos normativos⁴⁶⁷ - que determina que norma de hierarquia inferior não tem força para revogar ou alterar norma de hierarquia superior - o Decreto n.º 46.649/05, reproduziu, *ipsis litteris*, em seu texto, as mesmas entidades constantes da Lei n.º 11.198/92, com exceção da Associação de Hotéis e Turismo (AHT), a qual foi extinta.

⁴⁶⁶ Para maiores detalhes, ver, parágrafo 2.º, do art.1.º, do Capítulo I, do Anexo I, do Decreto Municipal n.º 33.062, de 19 de março de 1993.

⁴⁶⁷ Kelsen concebeu o ordenamento jurídico, segundo um conjunto hierarquizado de normas jurídicas, organizadas na forma de uma pirâmide abstrata, com diferentes níveis dessas normas. Por conta disso, estabeleceu que a norma mais importante, localizada na hierarquia superior serviria de fundamento de validade à norma inferior.. cf. KELSSEN, Hans. *Teoria Pura do direito*. 6ª. Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 217 e 246.

Adicionalmente, e a título de explicitar a função de um decreto, reproduzimos a seguir, parte de texto extraído do livro de Luiz Alberto David ARAUJO e Vidal Serrano Nunes Júnior “O decreto tem a função de regulamentar a lei, dar-lhe operacionalidade. A partir dele, a lei poderá ser executada. A função regulamentadora está prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal. O decreto não cria obrigações ou direitos, matéria reservada a lei.” ARAUJO, Luiz Alberto David, JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. Curso de Direito Constitucional. 10.a.edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. P.323.

Apenas a título de curiosidade, vale destacar a ausência de representante do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), às sessões do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P.), desde a implantação deste colegiado, cabendo lembrar que esta entidade fazia parte do grupo de conselheiros de caráter permanente deste conselho. Segundo entrevistas que nos foram concedidas por vários conselheiros (estatais e societais) do COMTUR/S.P., de diversas épocas, o Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA) nunca nomeou um representante para participar das reuniões daquela arena participativa.

Dada a importância de tal representação, no contexto da atividade turística, contatamos seu escritório em Brasília para saber a razão do seu distanciamento do COMTUR/S.P., e recebemos a explicação de que o SNEA não tem condições de arcar com os custos elevados, associados às inúmeras demandas de conselhos de políticas públicas de turismo (municipais e estaduais) de todo o país, para que as empresas aeroviárias enviem representantes para integrar estes organismos⁴⁶⁸.

Diante deste quadro, resta-nos apenas lamentar sobre as prováveis perdas resultantes do não comparecimento de representante deste expressivo segmento a este colegiado, uma vez que entendemos que sua presença neste órgão certamente teria concorrido para o enriquecimento dos debates e para o fortalecimento do setor turístico.

Acrescentamos ainda, com intuito de esclarecer outras omissões, que também é notória a supressão na Lei n.º 11.198/92 de menção à participação da União Brasileira de Feiras (UBRAFE), na qualidade de ente permanente do COMTUR/S.P., sendo a mesma inscrita, como entidade convidada, em outros decretos relativos a este conselho, que vieram a ser editados. Todavia, levando-se em conta a relevância do setor de feiras na cidade de São Paulo, chama-nos atenção esta lacuna, que de acordo com depoimentos de alguns conselheiros entrevistados, é explicada em razão de tal entidade não estar formalizada, à época, isto é, no ano de 1992, quando a lei foi promulgada. Não obstante, deduzimos que é possível que seus interesses (da atual UBRAFE), naquele momento (i.e., em 1992), fossem representados, ainda que parcialmente, pela Associação Brasileira dos Centros de Convenções e Feiras (ABRACCEF) e pela Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC), ambas incluídas desde o início, na aludida Lei n.º 11.198/92.

Se em relação às entidades permanentes do COMTUR/S.P.(privadas e públicas), listadas na lei, não houve (como esperado) modificações quando da sua inclusão no Decreto n.º

⁴⁶⁸ Destacamos que este foi o argumento apresentado pela Sra. Adelita Gasco, do escritório do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), localizado em Brasília. Conversamos com esta executiva pelo telefone, em 8 de novembro de 2006, pedindo esclarecimentos com relação à ausência desta entidade (SNEA), às sessões do COMTUR/S.P., desde a criação deste colegiado, em 1991, via o Decreto n.º 29.509/91.

46.649/05, entretanto, no que se refere aos conselheiros convidados⁴⁶⁹, foram introduzidas mudanças consideráveis no seu processo de escolha e na sua forma de participação neste fórum, as quais se encontram prescritas no parágrafo 1º., do art. 5º., do mencionado decreto. Posteriormente, o Regimento Interno do COMTUR/S.P detalhou e explicitou algumas destas alterações, nos termos do inciso VI, do seu art.º 6 e no seu art. 8.º.

A priori, por orientação do Decreto n.º 46.649/05 e do Regimento Interno, manteve-se a determinação de que os conselheiros convidados teriam mandato de 2 (dois) anos, renovável por igual período. No entanto, nesta nova fase, e por conta destes dois institutos, tais conselheiros passaram a integrar este espaço participativo na plenitude de direitos (inclusive, o de proferir voto), sendo necessário apenas, que os mesmos fossem convidados pelo Presidente da SPTuris. De fato, desde a publicação do referido decreto, a aprovação de sugestões dos nomes dos conselheiros convidados a fazer parte deste colegiado deixou de requerer a apreciação dos membros permanentes, tal qual ocorria anteriormente, quando era demandada que sua (dos conselheiros convidados) indicação fosse chancelada, em sessão do Conselho, por maioria simples.

Em resumo, a partir da vigência do Decreto n.º 46.649/05 e do Regimento Interno do COMTUR/S.P., a escolha e a inclusão de novos membros neste conselho, tornou-se competência exclusiva da sua Presidência, dispensando-se, no que tange a esta matéria, o aval, em sessão, da maioria dos integrantes deste fórum. Acrescente-se ainda, que no cenário atual, e em decorrência destas resoluções, os conselheiros convidados conquistaram o direito a voto.

Vale lembrar que, apesar das indicações de conselheiros convidados carecerem atualmente, de aprovação apenas do Presidente desta instância - o que confirma, em certa medida, a tendência de aglutinação de decisões nos limites deste cargo -, em contrapartida, observa-se elevada predisposição da Presidência do COMTUR/S.P., de acolher sugestões oferecidas pelas representações de caráter permanente⁴⁷⁰, bem como, pelos demais filiados a este organismo, para que determinadas entidades ou personalidades relevantes fossem convidadas a integrá-lo. Ressalte-se, porém, que este procedimento – que retrata um estilo de interação bastante informal entre Carvalho e o grupo de conselheiros do COMTUR/S.P - não está

⁴⁶⁹ Em linha com o Decreto n.º 46.649/05 e com o novo Regimento Interno, os conselheiros convidados poderiam ser tanto entidades (públicas ou oriundas da esfera privada), quanto pessoas físicas ou jurídicas, tais como: personalidades, estudiosos, professores, etc,

⁴⁷⁰ Só para lembrar, tais entidades permanentes (governamentais e societárias) encontram-se mencionadas na Lei n.º 11.198/92.

previsto em lei, indicando que inexistia garantia de que igual padrão de flexibilidade será adotado pelas próximas gestões.

As circunstâncias relatadas até o momento, e outras a serem contempladas ao longo deste trabalho, revelam uma evidente divergência entre determinadas ações implementadas e as prescrições normativas que as motivaram⁴⁷¹, sugerindo que havia, em certos casos, possibilidade de variações no campo da implementação. Neste contexto, e considerando, de um lado, certas proposições normativas e, de outro, a existência de um leque de opções de interpretação a elas associadas, era possível optar, em algumas ocasiões, dentre um elenco de alternativas de ação.

De fato, ao analisarmos, no biênio 2005-2006, o curso das transformações ocorridas no COMTUR/S.P., desencadeadas a partir da introdução das novas regras, inferimos que a dimensão do contraste entre discurso normativo e a prática dependia da maneira - mais “branda” ou mais “radical” - com que o Decreto n.º 46.649/05 e o Regimento Interno deste colegiado eram interpretados e “materializados”. Ademais, estamos convencidos que este processo também era influenciado pelo (a)(s): tipo de matéria abordada, interesses políticos em jogo, habilidade das lideranças, dentre outros condicionantes.

Um exemplo bastante ilustrativo desta situação é a forma como se “administrou” a eliminação da eleição para Vice-Presidente desta instância⁴⁷², a qual muito provavelmente, concorreu para diminuir eventuais resistências associadas à extinção do processo eletivo para o referido cargo, facilitando a transição para o novo regramento. Como vimos, neste caso, ainda que as novas normas houvessem determinado que esta função seria exercida pelo Vice-Presidente da SPTuris, e tivessem descartado a obrigatoriedade quanto ao seu ocupante ser representante societal, buscou-se selecionar para esta posição, um elemento com fortes conexões com o setor turístico, cujo currículo é elogiável⁴⁷³.

Da mesma forma, quanto à restrição da indicação dos conselheiros convidados a compor o COMTUR/S.P. à deliberação única do seu Presidente, ela foi parcialmente compensada, a nosso ver: a) pela propensão deste – Presidente da SPTuris - em aceitar sugestões dos conselheiros vigentes, com relação a integração de potenciais membros; b) pela ampliação

⁴⁷¹ Tais normas são os: Decreto n.o. 46.649/05 e o novo Regimento Interno do COMTUR/S.P.

⁴⁷² A extinção da eleição do cargo de vice-presidente do COMTUR/S.P. é sugerida pelo Decreto n.º 46.649/05 e pelo novo Regimento Interno deste colegiado.

⁴⁷³ O atual vice-presidente da SPTuris, e conseqüentemente, do COMTUR/S.P, Tasso Gadzanis, foi o único presidente a ter dirigido a ABAV (Nacional) em dois períodos diferentes - com um intervalo de oito anos. Pautou suas gestões orientado-se por três objetivos básicos: o reconhecimento do turismo como atividade que gera riqueza e emprego; o reconhecimento político do setor, por meio de ações diretas no Legislativo Federal; e a internacionalização da Exposição de Turismo que a associação organiza todos os anos. Fonte: Livro ABAV 50 Anos, publicado na gestão de Tasso Gadzanis e editado pelo jornalista Luiz Sales.

efetivamente promovida do conjunto de integrantes que passaram a fazer parte deste conselho. Neste contexto, é especialmente revelador o aumento do número de entidades societárias incorporadas, as quais atualmente, superaram os atores governamentais. Com efeito, no momento vigente, este fórum alcança reunir um numeroso grupo de conselheiros convidados, que totaliza 46 componentes (além das 34 entidades permanentes estabelecidas na Lei n.11.198/92), sendo a somatória de todos os membros (permanentes e convidados) afiliados a este organismo equivalente a 80 conselheiros⁴⁷⁴.⁴⁷⁵ Ademais, vale lembrar que os integrantes convidados passaram a ter direito a voto.

Particularmente, acreditamos que o perfil do atual Presidente do COMTUR/S.P. - informal e permeável ao diálogo -, contribuiu igualmente para auxiliar na superação das potenciais reações contrárias ao novo regramento, valendo destacar seu empenho pessoal no sentido de incentivar o incremento da presença de membros da cadeia produtiva do turismo neste espaço participativo. Como resultado do aludido processo, acentuou-se o caráter plural e heterogêneo deste fórum, o qual deve ser, segundo estudiosos da questão conselhistas⁴⁷⁶, uma das características centrais deste tipo de organismo. Todavia, salientamos que esta alteração observada na natureza do mencionado organismo não autoriza a conclusão de que o mesmo se tornou, obrigatoriamente, mais democrático⁴⁷⁷.

⁴⁷⁴ Lembramos que a partir da publicação do Decreto n.o. 46.649/05, constatou-se a ocorrência de expansão significativa dos conselheiros convidados, os quais, atualmente, são escolhidos **exclusivamente** pelo Presidente do COMTUR/S.P. Tais integrantes são, na sua maioria, procedentes da iniciativa privada, havendo dentre eles, contudo, representantes de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (vide “Associação Paulista Viva”^{474a}), de Entidades declaradas de Utilidade Pública Federal (vide “Associação Viva o Centro”), além de vários estudiosos e professores da área de Turismo e personalidades de destaque no setor, sem contar uma minoria de representantes do Poder Público (como por exemplo, a Secretaria Especial da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida – SEPED). Salientamos igualmente, que todos eles têm direito de votar nas deliberações desta entidade.

Também é importante destacar que alguns destes conselheiros convidados não comparecem em todas as reuniões, o que significa que o número efetivo de participantes nas sessões, dificilmente atinge os 80 conselheiros. Todavia, em contrapartida, percebe-se que atualmente, o número de representantes que frequenta a este fórum certamente, supera com larga vantagem os 34 representantes permanentes (governamentais e societários), os quais estão inscritos na Lei n.o. 11.198/92.

⁴⁷⁵ No que se refere aos conselheiros convidados, vale ressaltar **novamente** que a partir da aprovação do atual Regimento Interno, eles passaram a integrar o COMTUR/S.P., na plenitude de direitos (a exemplo dos conselheiros permanentes), o que inclui, por exemplo, participar das suas votações e deliberações.

⁴⁷⁶ Para maiores detalhes, recomendamos a leitura de Raichelis (2003), Gohn (2000) e Coelho (2004), citados na bibliografia deste trabalho, bem como, de capítulo anterior a este, denominado “Conselhos de Políticas Públicas”.

⁴⁷⁷ Vale destacar, que ao se eleger essa perspectiva de análise, que assume como indicador, o “total de integrantes filiados ao COMTUR/S.P.”, atentando-se adicionalmente, para as origens destes integrantes, constata-se **efetivamente**, a ocorrência de ampliação expressiva do número de entidades societárias e personalidades, que passaram a ter poder de contribuir para as decisões deste colegiado. Entretanto, como ressaltamos, não é possível deduzir, a partir daí, que este fórum participativo tenha se tornado mais democrático no decorrer do referido biênio. De fato, é manifesto que tais interpretações que percebem a condição da paridade nos conselhos de políticas públicas, no seu sentido restrito – ou seja, tomam como referência a superioridade ou a inferioridade dos grupos envolvidos, em termos numéricos -, não resistem a investigações mais rigorosas, pois desconsideram outras dimensões sugeridas por Raichelis (2003), Gohn (2000) e Coelho (2004)⁴⁷⁷, tais como, fatores

Já em relação à redução da ingerência dos representantes societais do COMTUR/S.P. sobre a administração das verbas do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), devido à imposição normativa de limitação no número de atores societais que passaram a decidir sobre a aprovação da utilização destes recursos (questão esta, a qual será melhor detalhada por nós, mais a frente), este tema requereu um tratamento diferenciado, sendo implementada uma ruptura mais radical com o cenário anterior. Assim, mesmo utilizando-se, como veremos adiante, de estratégias que, a nosso ver, visavam minorar a percepção da transferência da responsabilidade do controle dos recursos para um grupo bem mais reduzido de integrantes deste fórum, fica evidente, que nesta circunstância específica, tornou-se mais difícil diminuir o impacto decorrente do acirramento das tendências discricionárias, inseridas na lei, que resultaram na concentração do poder decisório, mormente nas mãos da Presidência da SPTuris.

A despeito das mudanças ocorridas no *modus operandi* deste colegiado, sobretudo no que concerne a esta matéria (deliberação sobre verbas do Fundo Municipal do Turismo -FUTUR), há que se evidenciar que a SPTuris, manteve o procedimento de apresentar em reunião, ao COMTUR/S.P., os planos de ação que prevêem a utilização dos recursos deste fundo, estimulando os debates relativos a sua alocação, acatando sugestões dos integrantes dessa arena e demandando ao final, sua aprovação.

As observações feitas até aqui revelam também, e de modo irrefutável, a natureza vaga e ambígua de alguns artigos da Lei n.º 11.198/92 - em especial os que se referem às deliberações sobre os recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) -, reforçando a necessidade de análises que incorporem, na medida do possível, outras variáveis explicativas com influência no contexto, as quais, talvez nos permitam vislumbrar aquilo que Frey (2000:p.221) denomina de “a vida interna dos processos político-administrativos”. Dito de outra forma, é manifesto que alguns desdobramentos advindos de determinadas modificações normativas não devem ser pensados de maneira insulada, dissociada dos macroprocessos, sob pena de incorrerem em conclusões precipitadas e parciais, que não se sustentam em face de um exame mais rigoroso da realidade.

Antes de prosseguirmos nossa avaliação, gostaríamos de esclarecer que não estamos propondo que se desconsidere a relevância do incremento considerável no número de conselheiros societais em relação aos governamentais, observado nestes últimos dois anos (2005-2006), bem como, os seus efeitos benéficos. Reconhecemos que é elogiável a

ampliação do caráter plural e heterogêneo desta arena, buscando espelhar os diversos atores impactados pelas atividades turísticas e suas demandas específicas, estimulando-os ao debate e a troca de idéias.

Asseguramos igualmente, que tampouco encaramos ou reduzimos o processo acima a “uma mera estratégia habilidosa e sutil, de alguns agentes públicos, para desviar as atenções das ‘verdadeiras’ mudanças”, como um dos membros entrevistados por nós, avaliou.

Na verdade, nossa intenção é simplesmente incentivar reflexões e evidenciar que:

- a) O simples fato de o COMTUR/S.P. ter expandido o número de integrantes, numa proporção em que os atores societais superam os governamentais, não garante, nem assegura que a sociedade civil está efetivamente, participando da definição de políticas públicas.
- b) Algumas alterações normativas promovidas neste último biênio (2005-2006), no âmbito do COMTUR/S.P, apesar de estimularem o aumento do controle de certas decisões estratégicas por parte do Estado (via os representantes da SPTuris), só não se materializaram na real dimensão facultada pela lei, por conta do estilo de gestão - mais democrático e participativo - da sua atual Presidência.

Assim, diante do panorama apresentado, julgamos que o entendimento integral desta nova realidade na qual o COMTUR/S.P. está inserido requer uma análise da totalidade de alterações ocorridas neste período, neste organismo - tanto no plano real, como normativo - levando-se em conta, se possível, suas motivações.

Reiteramos que é fundamental avaliar algumas outras transformações expressivas que aconteceram e impactaram o aludido cenário, evitando-se as armadilhas inerentes às análises fundadas no exame insulado de certos movimentos - ou seja, baseadas na interpretação dos fenômenos desconectados do seu universo -, tanto quanto, resistindo-se às tentações de limitar-se ao exame isolado do quadro normativo.

Logo, a partir do aprofundamento das reflexões acima delineadas, temos a perspectiva de possuir, ao final deste trabalho, uma visão mais realista e acurada da dimensão dos impactos suscitados pelas modificações implementadas neste Conselho. Em outras palavras, e mais precisamente, almejamos poder construir uma percepção dos reflexos na participação societal, advindos das “mudanças nas regras” do COMTUR/S.P.

Retomando nossa análise, chamamos atenção para outra mudança significativa - abordada *en passant* anteriormente - observada com a publicação do Decreto n.º 46.649/05, o qual levou à dissolução do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”.

Só para rememorar o histórico do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), recordamos que a sua instituição foi autorizada na década de 1990, nos termos do art. 8.º, da Lei no.º

11.198/92, o qual determinava que o referido fundo tinha como objetivo, “captar e repassar recursos para o Plano Municipal de Turismo – PLATUM”. Quanto às condições de sua criação e aos detalhes relativos às atividades que realizaria, ambos encontram-se no Decreto n.º 32.861/92 (que vigeu ao longo de treze anos, perdurando até 2005), e no antigo Regimento Interno do FUTUR, lembrando-se que este último foi aprovado em sessão do COMTUR/S.P., concluída em 23 de maio de 1993⁴⁷⁸.

O Decreto n.º 32.861/92, explicitava que o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) teria natureza contábil e vinculava-se ao Gabinete do Prefeito. Mencionava novamente, a exemplo da lei supracitada, que a finalidade principal deste fundo era a captação de recursos para aplicação na implementação do Plano Turístico Municipal (PLATUM)⁴⁷⁹. Além disso, tal decreto autorizava a constituição do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, e emitia orientações mais específicas sobre seu funcionamento, esclarecendo sua responsabilidade, qual seja: formular e aprovar as propostas para a captação e utilização dos recursos do mencionado fundo. Adicionalmente, esta norma dispunha sobre a composição do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, determinando que ele seria presidido por pessoa escolhida pelo Prefeito e indicada em lista tríplice pelo COMTUR/S.P. Afora isso, seria integrado por 5 (cinco) conselheiros estatais⁴⁸⁰ e 5 (cinco) conselheiros vinculados obrigatoriamente, a entidades do setor privado, sendo que um deles deveria ser filiado ao São Paulo Convention & Visitors Bureau, e os outros 4 (quatro), eleitos pelo COMTUR/S.P. (art. 15). Destaque-se, por conseguinte, e com base nas características acima expostas, que este organismo tinha caráter paritário entre Estado e sociedade civil, atuando como uma espécie de órgão interno do COMTUR/S.P.

Na sequência, com o propósito de pormenorizar o funcionamento do “Conselho de Orientação do FUTUR” e de dar outras providências, aprovou-se o antigo Regimento Interno do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR). Este conjunto de normas fixava uma série de regras, a saber: periodicidade de suas reuniões, formas de captação de receitas, possibilidades e limites de utilização de seus recursos, atribuições de seus membros, dentre outros aspectos.

⁴⁷⁸ Vale lembrar que ambos - Decreto n.º 32.861/92 e Regimento Interno do FUTUR - vigoraram, até a publicação do Decreto n.º 46.649, em novembro de 2005.

⁴⁷⁹ Ver art.1.º, Decreto n.º32.861/92.

⁴⁸⁰De acordo com o Decreto n.º 32.861/92, os conselheiros estatais pertencentes ao “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)”, deviam ser oriundos dos seguintes órgãos:

- I - 2 (dois) representantes da Secretaria do Governo Municipal;
- II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal das Finanças;
- III - 1 (um) representante da Secretaria do Planejamento;
- IV - 1 (um) representante da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A;

Não obstante, em novembro de 2005, com a publicação do Decreto n.º 46.649, o “Conselho de Orientação do FUTUR” deixou de existir, estabelecendo-se, nos termos dos artigos, 8.º, 9.º (*caput* e parágrafos: 1.º, 2.º, 3.º, 4.º), 10.º, 11.º, do mencionado decreto, que o gerenciamento efetivo do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) estaria a cargo apenas de um Gestor e de um Tesoureiro, ficando subentendido que estes dois executivos substituiriam o “Conselho de Orientação do FUTUR”. Assim, ambos (Gestor e Tesoureiro) iriam administrar as receitas e a conta corrente específica do Fundo, seriam indicados respectivamente, pelo Presidente do COMTUR/S.P. e pelo Prefeito do município, e teriam mandatos de 2 (dois) anos de duração. A par disso, o Decreto n.º 46.649/05 manteve a orientação anterior, que determinava que a SPTuris receberia 5% sobre os valores dos serviços autorizados e executados, à título de taxa de administração, fixando também que este órgão prestaria esclarecimentos ao Gestor e ao Tesoureiro do FUTUR, dos valores do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) despendidos na execução de cada operação.

Definiu-se igualmente, que os ocupantes de tais cargos - Gestor e Tesoureiro – se constituiriam nos elos entre a SPTuris e o COMTUR/S.P., o que significa dizer que eles deveriam, por sua vez, submeter a prestação de contas que lhes fora apresentada pelo órgão municipal de turismo (SPTuris), aos conselheiros integrantes daquele colegiado (COMTUR/S.P.), para seus, julgamento e aprovação.

Paralelamente – talvez com a intenção de compensar a extinção do “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)” -, o novo Regimento Interno do COMTUR/S.P. previu, no *caput*, do seu art. 9.º, a criação de “Comissões de Trabalho”, as quais estão destinadas a elaborar propostas, estudos e análises setoriais que pudessem subsidiar o Conselho em suas sessões ordinárias. Da mesma forma, e, acreditamos, com igual motivação, o mencionado Regimento Interno instituiu em caráter permanente, a Comissão de Finanças, Estudos, e Desenvolvimento Econômico, cuja finalidade, expressa no parágrafo quarto, do referido art. 9.º, era formular e executar propostas para a captação dos recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) e demais interesses do setor turístico. Entretanto, conforme constatamos, tais comissões não se concretizaram, nem mesmo a “Comissão de Finanças, Estudos, e Desenvolvimento Econômico”, em virtude de os membros do COMTUR/S.P. não demonstrarem interesse em participar destes grupos, devido, possivelmente, ao seu (das Comissões) baixo poder de ingerência nas decisões sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR).

Fica visível, portanto, que a *interface* entre Estado e Sociedade civil que existia na época em que vigorava o “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)” - cujo

um dos propósitos incluía também a deliberação sobre aplicação dos recursos do FUTUR - assumiu uma dinâmica distinta, a partir da entrada em vigor do Decreto n.º 46.649/05 e do novo Regimento Interno do COMTUR/S.P.

Com o advento destas novas orientações, houve, paralelamente, uma tentativa de substituir a antiga interação - a qual era mediada pelo “Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - pelas sugeridas “Comissões de Trabalho” e “Comissão de Finanças, Estudos, e Desenvolvimento Econômico” (art. 9.º do atual Regimento Interno do COMTUR/S.P.), tanto quanto, pela relação entre SPTuris e o Gestor e o Tesoureiro do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR).

Todavia, no que concerne às comissões acima mencionadas, como elas não têm competência, tal qual observamos, para decidir sobre a utilização das verbas do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), reunindo apenas prerrogativas relacionadas à formulação e à execução de propostas para a captação destes recursos – conjecturasse que a maioria dos conselheiros se desinteressou em participar das mesmas.

Quanto ao Gestor e ao Tesoureiro deste conselho, chama-nos atenção que a escolha dos mesmos esteja concentrada nas mãos do Presidente do COMTUR/S.P. e do Prefeito do Município, cabendo esclarecer que depois de escolhidos, eles têm mandato de 2 (dois) anos.

Assim, com a intenção de destacar as diferenças entre o *modus operandi* prescrito pelo atual Decreto n.º 46.649/05 e aquele adotado no passado, no que concerne ao gerenciamento do orçamento do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), lembramos que antigamente, ao se estabelecer, no art. 14, do Decreto n.º 32.861/92, que cabia ao aludido “Conselho de Orientação do FUTUR”, formular e aprovar propostas para a captação e a deliberação sobre os recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), ficava claro que havia uma previsão normativa expressa para a ocorrência de uma interação dos agentes estatais com os societais - a qual envolvia também, decisões sobre utilização das verbas do mencionado fundo -, valendo dizer que esse intercâmbio, no nosso entendimento, tornava o processo mais democrático e participativo.

De fato, anteriormente, tal interação ocorria, *a priori*, no âmbito do “Conselho de Orientação do FUTUR”, e pressupunha, conforme exposto, o envolvimento dos seus membros, os quais, segundo referimos, eram distribuídos na forma de: 5 (cinco) conselheiros estatais e 5 (cinco) societais, sendo que quatro das vagas destinadas aos representantes societais deveriam ser ocupadas por representantes selecionados através de eleição realizada dentre os membros do COMTUR/S.P., ficando a quinta vaga reservada ao São Paulo Convention & Visitors Bureau. Ademais, cabe lembrar que a totalidade dos integrantes do Conselho de Orientação do

FUTUR participava não só das decisões relativas a formas e meios de atrair recursos para o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), mas deliberava no campo da utilização dessas verbas, sugerindo e aprovando ações e projetos.

Na esteira destas observações, e diante dos evidentes antagonismos entre o cenário de outrora e o panorama instaurado a partir das publicações dos recentes, Decreto n.º 46.649/05 e Regimento Interno do COMTUR/S.P - especialmente, no que tange às decisões sobre a utilização das verbas do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) -, é possível, talvez, explicar o comportamento apático dos agentes societais, que como constatamos, não se habilitaram, por exemplo, a participar das Comissões⁴⁸¹. Realmente, há indícios robustos de que as mudanças autorizadas pelas novas orientações normativas – em particular, as relativas ao gerenciamento dos recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - conferem maiores prerrogativas aos representantes da SPTuris, no COMTUR/S.P., patrocinando a aglutinação de poder decisório no âmbito do Estado. Por extensão, concorrem para esvaziar parcialmente, o poder da sociedade civil interferir no rumo das políticas públicas, dado que as suas (da sociedade civil) alternativas de efetiva deliberação se reduzem às questões colocadas em votação nas reuniões e à possibilidade de integrar as mencionadas Comissões de Trabalho ou de Finanças, sendo que estas últimas têm natureza predominantemente consultiva.

Na verdade, e só para relembrar, atualmente, do ponto de vista formal, o processo de aprovação dos gastos feitos pela SPTuris, usando recursos do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), resume-se, ao que nos parece, à interação entre a própria SPTuris, de um lado, e o Gestor e o Tesoureiro do referido fundo, de outro lado, restando evidente o contraste dos procedimentos anteriores com os que vigoram no momento. Com efeito, no passado, demandava-se que as contas e os planos executados com verbas do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) fossem submetidos, *a priori*, à aprovação do “Conselho de Orientação do FUTUR”, que conforme já constatamos, era paritário (entre Estado e Sociedade Civil), envolvia um número maior e mais diversificado de componentes, os quais tinham aparentemente, maior autonomia que os gestores atuais (leia-se Gestor e Tesoureiro do FUTUR), pois podiam, dentre outras ações, sugerir e aprovar formas e alternativas de utilização dos recursos.

Apesar das mudanças expressivas nas normas e orientações do COMTUR/S.P., destacamos, novamente, que a representação da SPTuris neste colegiado continua a apresentar, todo início de ano, nas primeiras reuniões desta instância, o plano de ações a ser executado com as verbas

⁴⁸¹ Comissões de Trabalho e Comissão de Finanças, Estudos, e Desenvolvimento Econômico.

do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), solicitando sugestões, comentários, e ao final, a aprovação formal dos conselheiros. Nesta ocasião, conforme presenciamos, são feitos debates, questionamentos, tanto quanto, demandados esclarecimentos, por parte dos integrantes deste órgão, ocorrendo ajustes e alterações, o que reflete, na nossa opinião, a predisposição dos gestores da SPTuris, presentes no COMTUR/S.P., de interagir com os conselheiros, discutindo-se em conjunto, variadas estratégias e incorporando algumas de suas sugestões.

Com base nos argumentos apresentados até o momento, não há como desconhecer que no decorrer desta fase (2005-2006) processaram-se expressivas modificações normativas no COMTUR/S.P. (consubstanciadas no Decreto n.º 46.649/05 e no Regimento Interno do COMTUR/S.P.), que estimularam a acumulação do processo decisório nas mãos do Estado, representado nestas circunstâncias pelos integrantes da SPTuris, e acima de tudo, pelo seu presidente. Em outras palavras, e no que concerne às normas vigentes, que devem orientar e definir os procedimentos a serem seguidos por este fórum doravante, operou-se ao longo deste período, uma forte concentração das decisões, a qual privilegia a maior ingerência do Estado, por meio da SPTuris, na condução das questões do COMTUR/S.P.

Aliás, a este respeito, lembramos que a possibilidade de que viessem a ser implantadas algumas alterações quanto ao funcionamento desta instância já podia ser prevista a partir da posse de Carvalho, no COMTUR/S.P., em 2005, quando este gestor sinalizou que entendia ser necessário agilizar os procedimentos deste colegiado.

Ademais, de acordo com relatos da Secretária Executiva deste fórum – que é também Diretora de Turismo da SPTuris -, logo que ela assumiu a coordenação dos trabalhos deste colegiado era notória, uma certa falta de objetividade nas reuniões. A esse propósito, ela nos relatou que alguns dos integrantes deste conselho – em especial, os representantes da iniciativa privada - utilizavam este espaço para reivindicar ou defender os interesses específicos de suas categorias (afirmação com a qual concordamos), o que contraria os princípios básicos que devem direcionar o agir dos presentes nesta arena participativa. Por conta disso, na opinião desta gestora, as mudanças que se processaram foram convenientes, e ajudaram a tornar as reuniões deste conselho mais produtivas.

Quanto à representação societal, cabem alguns comentários, com o propósito de analisar a atuação dos atores privados, sobretudo neste biênio (2005-2006), no contexto deste colegiado. Ante ao quadro delineado, é forçoso admitir que ainda são grandes dificuldades de muitos desses agentes para se mobilizar em favor de causas comuns, que digam respeito ao setor como um todo. Essa proposição se baseia em vários debates ocorridos nas sessões do COMTUR/S.P., acompanhados por nós, tanto quanto, em inferências formuladas a partir da

análise de depoimentos de conselheiros estatais e societais, a nós concedidos. Para reforçar nossa argumentação, identificamos um relato registrado em ata de reunião deste colegiado, de um dos conselheiros societais, o qual ilustra, em certa medida e muito fielmente, alguns dos valores que ainda inspiram a atuação dos representantes societais.

Assim, este conselheiro foi escolhido pela SPTuris e pelo COMTUR/S.P., para coordenar um grupo de trabalho, que tinha como finalidade, refletir sobre as possibilidades de aproveitar / criar oportunidades para os segmentos turísticos, em decorrência da 19ª. Bienal do Livro, que iria ser realizada na cidade de São Paulo. Esperava-se que os membros deste grupo sugerissem ações conectadas com este evento, a par de propor alternativas relativas a formas de como o COMTUR/S.P. e SPTuris poderiam apoiá-los. Após liderar seis reuniões referentes a este projeto, o referido empresário confessava que a adesão por parte dos atores privados do Turismo foi baixíssima, e se dizia bastante frustrado por perceber que a cadeia turística não se unia, nem mesmo em face de potenciais oportunidades de geração de negócios.

Tal episódio é um exemplo bastante revelador da dificuldade destes atores renunciarem a lógica particularista e individualista que historicamente orientou suas ações, e se engajarem em um projeto coletivo. Expõe também o desafio de se construir uma visão integrada da atividade turística, que se não for partilhada pelos diversos atores, ou seja, não contar com a adesão dos múltiplos elos constitutivos da cadeia produtiva do turismo, dificilmente se consolidará. Ao mesmo tempo, tem a virtude de evidenciar que a atuação fragmentada dos seus diversos segmentos fragiliza o setor como um todo, conspirando até mesmo contra o seu direito de postular a participação na concepção das diretrizes da atividade turística, em conjunto com o Poder Público.

A partir da constatação da resistência da cadeia produtiva do turismo paulistano atuar de forma conjunta e integrada, e da ausência de percepção dos integrantes dos diversos elos turísticos (sobretudo os oriundos da iniciativa privada) de que o setor só se fortalecerá com a união dos seus múltiplos segmentos, resta claro para nós, a facilidade com que o Poder Público (leia-se, SPTuris) - alegando a necessidade de melhorar a coordenação dos diversos agentes do setor e de alcançar uma maior agilidade no funcionamento do COMTUR/S.P. -, conseguiu, a partir de 2005, empreender as expressivas alterações normativas contidas no Decreto n.º 46.649/005 e no novo Regimento Interno deste organismo, que estimularam o aumento dos poderes decisórios, notadamente, dos representantes estatais (leia-se SPTuris), no COMTUR/S.P.

Logo, ainda que seja perceptível a predisposição da atual gestão em promover a ação cooperativa e o diálogo entre os inúmeros elos (públicos e privados) do setor, e em incentivar

a inserção de cadeia produtiva na produção das políticas públicas, buscando ao final deste processo, incorporar as diversas demandas dos múltiplos segmentos nos planos de ação do COMTUR/S.P, não se pode ignorar que o novo arcabouço normativo, introduzido a partir de 2005, patrocina um retrocesso da participação da sociedade civil, uma vez que reduz suas oportunidades de interferir na concepção e na implementação das políticas públicas de turismo do município.

Desta forma, e apesar da ressalva feitas por nós, reiteradas vezes, ao longo deste trabalho, de que muitos dos comandos normativos não se materializaram - em razão do perfil da atual gestão, que sempre se empenhou em alcançar soluções negociadas e valorizou o intercâmbio de idéias e experiências - permanecem nossos temores, quanto às modificações introduzidas, principalmente no que se refere às possibilidades delas incentivarem a convergência do poder decisório para as mãos dos agentes públicos (mormente, para os representantes da SPTuris), em prejuízo da sociedade civil.

Mesmo diante de um cenário em que a atual gestão optou por implementar apenas algumas das medidas restritivas preconizadas pelas normas, decidindo, em determinadas circunstâncias, e em certas matérias, não conduzir as transformações autorizadas, com a força e na dimensão que lhes facultam o Decreto n.º 46.649/05 e o novo Regimento Interno do COMTUR/S.P, não há como descartar, em contrapartida, à preocupação com este novo conjunto normativo, em virtude de o mesmo concorrer para estimular, conforme observado, uma involução no processo de ampliação da participação da sociedade civil na produção de políticas públicas de turismo do município de São Paulo.

Finalizamos esta parte do trabalho, insistindo que, diante da impossibilidade de prever os rumos e perfis das futuras lideranças que conduzirão este colegiado, e em decorrência do contexto acima descrito, vislumbramos um elevado risco de que se reproduza no nível municipal, a concentração de poderes nas mãos do Executivo, a qual assistimos no âmbito federal, desde os primórdios da gestão pública do turismo no Brasil e até muito recentemente, em 1988, quando a atual Carta Magna, promovendo uma grande alteração, conferiu ao município o status de ente federativo.

Adicionalmente, e ainda que se constate a relevante diversificação e o incremento significativo do número de conselheiros convidados, oriundos da sociedade civil, que passaram a integrar o COMTUR/S.P., no decorrer do biênio 2005-2006, continuamos a destacar a que tal movimento não indica que este colegiado tornou-se mais democrático, sendo obrigatório considerar outras variáveis para se avaliar esta questão.

Neste particular, perseveramos na necessidade da incorporação de outros grupos, além dos representantes da cadeia produtiva, os quais ainda se constituem na maior categoria de agentes societais presentes neste colegiado. De fato, e com este espírito, insistimos que alguns segmentos impactados pelas ações do setor turístico deveriam estar presentes neste colegiado, e de imediato, sugerimos a inclusão de representantes dos consumidores-turistas e dos trabalhadores vinculados ao setor turístico. Entendemos que o caráter multifacetado da sociedade brasileira estaria melhor evidenciado, se aqueles grupos acima citados - tanto quanto, outros igualmente atingidos pelos desdobramentos da atividade turística - passassem a integrar este espaço participativo, num esforço para representar de maneira mais fidedigna o amplo arco de atores que compõem a referida sociedade. Entretanto, em contrapartida não podemos deixar de registrar o mérito da atual gestão, que ao assumir o compromisso de tornar este fórum mais plural, logrou introduzir, além de várias categorias privadas do setor, que não estavam presentes nesta arena, algumas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (vide “Associação Paulista Viva¹”) e Entidades declaradas de Utilidade Pública Federal (vide “Associação Viva o Centro”).

4.6. Considerações finais sobre a evolução da participação societal no âmbito do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P.: 1991-2006

Como vimos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, presenciamos dois movimentos importantes: a) a modificação do status constitucional do município, que passou a ter um papel mais ativo no contexto político-administrativo da Federação Brasileira; b) a ampliação da participação societal, no campo das políticas públicas. Por conseguinte, o que se assistiu, no nível municipal, foi o estabelecimento de relações mais flexíveis e transparentes entre o Estado e os diversos atores sociais, sendo natural, na seqüência, a disseminação de instâncias participativas, como por exemplo, os Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

Foi no bojo destas transformações que surgiu o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P.), em virtude da publicação do Decreto n.º29.059, em 1 de fevereiro de 1991, no decorrer do governo da prefeita Luiza Erundina de Souza.

Nosso propósito aqui foi verificar em que medida a criação do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR/S.P.) vem contribuindo para aumentar a participação cidadina paulistana na produção de políticas públicas de Turismo. Por conta disso, detivemo-nos em analisar prioritariamente, a performance dos atores societais, e em observar se os mesmos conseguiam inserir suas reivindicações na agenda deste colegiado. Tínhamos

igualmente a intenção de averiguar a capacidade de tais atores articular e vocalizar suas demandas neste espaço participativo, e o objetivo de desvelar a natureza e a motivação destes reclamos.

Com base no conjunto de dados empíricos analisados (atas, lei, decretos, regimentos internos, relatos de entrevistas, resumos de apreciação de reuniões do COMTUR/S.P.), formulamos uma proposta de periodização que distingue 3 (três) estágios evolutivos do COMTUR/S.P. Os parâmetros selecionados para delimitar cada uma das 3 (três) distintas fases inspiraram-se em determinados marcos legais e na percepção da existência de dinâmicas peculiares associadas e/ou prevalentes em cada uma destas épocas. Apesar destes aspectos já terem sido comentados em outras partes deste trabalho, eles serão brevemente rememorados a seguir

No que concerne à 1^a.fase deste organismo, que compreende o período que vai da publicação do Decreto n.º29.0509, em 1 de fevereiro de 1991, até o advento da promulgação da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.), funcionou sob a égide de 2 (dois) decretos, que definiram, dentre outras questões, que seu caráter seria consultivo.

Desta forma, partindo-se do princípio de que o enraizamento deste tipo de instância se processa de maneira mais consistente e incisiva, na medida em que ela está amparada por uma lei, (o que não reflete a situação do COMTUR/S.P., naquele momento), e constatando-se, adicionalmente, que no caso específico deste conselho, que ele não tinha, nesta época, funções deliberativas, podemos concluir que, no decorrer desta primeira fase, suas autonomia e independência eram bastante limitadas. Dito de outra maneira, parece-nos que as decisões do COMTUR/S.P., em seu estágio embrionário, não tinham grande efetividade, e isso nos leva a crer que o seu raio de ação, em termos de controle das políticas públicas de turismo, era bem reduzido.

Quanto à composição deste colegiado - e mesmo levando em conta sua natureza consultiva, a qual indica que suas ponderações não tinham força decisória -, sobressai-se a existência de distorções no campo representativo. *A priori*, percebe-se a manifesta superioridade quantitativa da representação estatal, *vis-à-vis* o grupo de conselheiros societais, o que pode ser considerado, num primeiro momento, como um indício de que eles (conselheiros estatais) teriam melhores condições para propagar suas demandas e fazer valer suas decisões. Já com relação ao conjunto de conselheiros societais, há que se esclarecer que a maioria dos seus membros era vinculada à esfera privada e representava associações ou sindicatos empresariais, restando claras as lacunas de representação no âmbito deste lócus. De fato, como os aludidos atores societais não espelhavam os inúmeros matizes e os variados

segmentos da sociedade civil paulistana relacionada ao turismo, não se podia equiparar seus interesses à noção de interesse público, mesmo que algumas de suas demandas pudessem ter desdobramentos favoráveis para a coletividade. Desta forma, em determinadas conjunturas, ele (COMTUR/S.P.) mais se parece a uma Câmara Técnica⁴⁸² do que a um Conselho de Políticas Públicas propriamente dito.

Prosseguindo-se a avaliação das primeiras atas desta arena, observa-se fato curioso, que resulta na decisão de se criar uma vice-presidência no âmbito deste colegiado, ficando estabelecido que esta posição deveria ser ocupada por membro da iniciativa privada. Com efeito, são manifestas as articulações dos membros societais (notadamente daqueles que pertenciam ao setor privado), que culminam - já na quarta reunião deste colegiado, em 26 de junho de 1991 - com a ocorrência da escolha de Reinales, pelos membros do COMTUR/S.P., destacando-se que ele era representante da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH). Neste particular, note-se que a eleição do ocupante desta função ocorreu antes da edição do Decreto n.o. 30.082, de 30 de agosto de 1991,⁴⁸³ o qual formalizou a existência deste cargo, especificando que a seleção de membro para ocupá-lo deveria ser decidida pelos próprios integrantes desta instância.

Esta movimentação das lideranças societais, antecipando-se até mesmo à publicação da norma que viria a consentir oficialmente a instituição desta posição (Vice-Presidente do COMTUR/S.P.) revela que estes atores conseguiam - em face de matérias de seu interesse, e em determinadas circunstâncias - incluir seus reclamos e reivindicações na agenda desta arena, o que confirma sua boa capacidade de articulação.

Há também outros acontecimentos, nesta época, que denotam que os agentes societais lograram, em certas ocasiões, concretizar suas aspirações, e inseri-las nas pautas de deliberação deste órgão, mesmo diante de obstáculos. Isso acontece em relação, por exemplo, ao assunto da paridade numérica, entre membros governamentais e societais, que não foi materializada, como vimos, no Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.), mas tornou-se realidade na esfera do Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR)⁴⁸⁴.

⁴⁸² A distinção entre uma Câmara Técnica e um Conselho de Políticas Públicas já foi expressa anteriormente, neste capítulo.

⁴⁸³ A instituição deste cargo está inscrita no inciso 1º, do art. 1º, do referido decreto.

⁴⁸⁴ O Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) é entidade interna ao COMTUR/S.P., responsável por formular e aprovar as propostas para a captação, a utilização e a gestão dos recursos financeiros. Adicionalmente, reiteramos que a instituição do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) foi discutida freqüentemente, nas sessões que ocorreram ao longo desta primeira fase do COMTUR/S.P. (como indicam as atas que registram as reuniões, tanto quanto, afirmam alguns dos conselheiros entrevistados). Todavia, a

Realmente, ainda que a aludida decisão – qual seja, a equiparação numérica dos membros societais e governamentais componentes do Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - fosse operacionalizada *a posteriori*, isto é, no decorrer da etapa evolutiva subsequente, salientamos que algumas das discussões e argumentações a este respeito se realizaram: ao longo do período inicial deste fórum, contaram com ativa participação dos agentes societais, sendo fundamental reconhecer a importância da sua (dos membros societais) articulação para que se alcançasse este desfecho.

Outrossim, destacamos momento semelhante, em que a mobilização dos membros da sociedade civil, presentes neste espaço participativo, renunciou que este conjunto de elementos conseguia ser exitoso em algumas oportunidades, dependendo dos interesses em jogo. A título de ilustração, relembramos que neste estágio originário do COMTUR/S.P., emergiram debates concernentes à possibilidade de criação de uma taxa (*room tax*) - que iria incidir sobre o setor hoteleiro - cuja finalidade seria angariar as verbas que abasteceriam o futuro Fundo Municipal de Turismo (FUTUR). Não obstante, a iniciativa privada se opôs frontalmente à aprovação de envio de proposta, relativa à instauração deste tributo, ao Poder Legislativo, conseguindo ao final, rejeitar esta alternativa.

Desta forma, com base nos eventos aqui elencados⁴⁸⁵, é patente que determinadas reivindicações do grupo de conselheiros societais são incorporadas nas orientações oficiais do setor (isto é, são incluídas em decretos, regimentos e leis), o que confirma que estes representantes são bem sucedidos, em alguns de seus intentos, não havendo, portanto, supremacia incontestada do grupo de representantes estatais.

Aliás, no que se refere aos atores governamentais (mormente os representantes das Secretarias de Estado e do Município), neste período, fica clara uma certa apatia e baixo compromisso dos mesmos para com este espaço participativo, e isso pode ser inferido com o suporte dos depoimentos de alguns representantes societais (entrevistados por nós) e vinculados ao COMTUR/S.P., sem contar, as atas que transcrevem as reuniões deste colegiado, nas quais, os comentários ou as intervenções dos atores estatais são reduzidos.

autorização para a materialização deste fundo só veio a ser formalizada pela Lei n.º 11.198/1992, que foi promulgada na etapa seguinte a esta.

O objetivo principal deste fundo era reunir verbas que seriam voltadas para a consecução de ações na área de turismo da cidade de São Paulo, municiando-se assim, o também futuro Plano Municipal de Turismo (PLATUM). Tal plano, cuja criação foi debatida neste primeiro momento do COMTUR/S.P., institucionalizou-se apenas posteriormente, no segundo momento deste colegiado, via a já mencionada Lei n.º 11.198/92.

⁴⁸⁵ Esclarecemos que os casos relatados fazem parte de um conjunto maior de eventos registrados nas atas das sessões do COMTUR/S.P., os quais não mencionamos, mas que sumarizando, revelam certa semelhança com os acontecimentos aqui reproduzidos.

Da mesma maneira, se atentarmos para a rara presença do Presidente do COMTUR/S.P. às sessões deste organismo, tampouco podemos deduzir que a atuação deste gestor sugerisse um forte comprometimento com a consolidação desta instância.

Dadas estas circunstâncias, antes de finalizarmos a análise das possibilidades da participação cidadina neste organismo, nesta sua fase inaugural, é forçoso concluir, *a priori*, que o COMTUR/S.P. carecia, até mesmo, de alguns elementos básicos para se firmar como um órgão mais participativo na produção de políticas públicas municipais de turismo. Em outras palavras, diante do cenário acima exposto, é razoável perceber que naquele momento, ele (COMTUR/S.P.) dificilmente conseguiu ter uma presença atuante no processo decisório e de concepção das ações no campo do turismo municipal.

Assim, inserido em um quadro normativo que não lhe permitia um desempenho mais incisivo, e em face da tímida performance de conselheiros estatais e da Presidência, por um lado, e da ótica imediatista e privatista que influenciava as ações dos atores societais, por outro, evidenciava-se o grande desafio deste fórum se fixar como uma instância efetivamente democrática. Conseqüentemente, em relação à exclusão de segmentos historicamente alijados dos círculos de poder, e às alternativas de o COMTUR/S.P. vir a contribuir para reverter esta tendência, estas ficaram seguramente prejudicadas, considerando o panorama acima delineado.

Apesar deste contexto, não há como negar os méritos do elenco de participantes societais (que como assinalamos, eram majoritariamente da iniciativa privada), os quais, dispondo de reduzido poder de influenciar formalmente o curso das decisões, conseguiram em contrapartida, encaminhar alguns de seus projetos, incluí-los em leis, decretos e regimentos. Nestas ocasiões, confirmaram-se suas elevadas habilidades e talentos para promover interações com os demais atores – do Executivo e do Legislativo - obviamente, quando isso lhes acenasse com oportunidades auspiciosas. Vale destacar, no entanto, que estes atores societais não tinham uma visão holística do fenômeno turístico, afora o fato de lhes faltar também, neste momento, uma certa noção do seu papel cívico a ser desempenhado, e ambas as deficiências tanto conspiravam contra a possibilidade de uma movimentação conjunta e integrada do grupo (e seus benefícios), como contra o robustecimento do setor de turismo.

Em suma, nesta primeira fase, no que tange à participação dos agentes societais no processo de políticas públicas, além das notórias dificuldades estruturais referentes ao COMTUR/S.P. – tais como, sua natureza consultiva, inexistência de paridade entre seus conselheiros governamentais e societais, indisponibilidade de recursos financeiros para se investir no setor turístico paulistano, etc -, havia que se considerar igualmente, as características imanentes ao

próprio grupo, as quais contribuíam para obstaculizar a sua (dos representantes societais) maior inserção. Acrescente-se a este panorama, que não existia um Plano Municipal de Turismo que estabelecesse um norte para este conjunto de atores. Como tal plano só viria a ser formalizado na etapa seguinte, prevaleceram a falta de foco e a dispersão nas reuniões deste colegiado, as quais comprometeram a sua *performance*.⁴⁸⁶

Em relação ao 2º. estágio evolutivo do COMTUR/S.P., ele começa com a promulgação da Lei n.º 11.198, de 19 de maio de 1992, que cria o Plano Municipal de Turismo (PLATUM), oficializa o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.) e autoriza a criação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR).

Promove-se, portanto, a institucionalização deste colegiado, ficando assegurada de uma maneira mais robusta, suas continuidade e perenidade, tornando mais difícil de se produzirem alterações unilaterais. Ademais, por intermédio desta norma legal, consolidava-se, pelo menos em tese, a participação do COMTUR/S.P., não só, no contexto da formulação das políticas públicas de Turismo no município de São Paulo, como também, no do planejamento da atividade turística paulistana. Logo, doravante, o COMTUR/S.P. passava a ser regido por esta nova orientação normativa e por alguns Decretos e Regimentos, os quais tinham a função de regulamentar alguns aspectos da referida lei.

Considerando que as diversas imprecisões da lei foram comentadas anteriormente, quando se tratou desta 2ª. etapa com mais minúcia, o ponto central abordado nesta parte do trabalho será o desempenho dos agentes societais, atentando-se para as possibilidades, na esfera do COMTUR/S.P., dessa categoria de atores participar da produção de políticas públicas.

Entretanto, cabe aqui uma pequena digressão com o fito de destacar que o COMTUR/S.P., nesta fase da sua existência, passava a ter natureza deliberativa, além de consultiva, o que, teoricamente, sinaliza um aumento de seu poder de intervenção sobre as políticas públicas de turismo do município de São Paulo, versus o estágio anterior. Contudo, como a lei não especifica em que circunstâncias este colegiado poderá atuar como organismo consultivo, e em que ocasiões, ele desempenhará papel deliberativo, fica evidente seu (da lei) caráter fluido, com referência a esta questão.

A seguir, repare-se que essa lei – Lei n.º 11.198/92 – introduziu critério um tanto inovador (em comparação com os decretos editados na primeira fase evolutiva deste colegiado), que trata da oportunidade do COMTUR/S.P. ter entre seus membros, convidados de outras

⁴⁸⁶ Registre-se ainda que apesar da instituição do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) - o qual tinha o objetivo de captar e repassar recursos para o Plano Municipal de Turismo (PLATUM) - ter sido autorizada pela Lei n.º 11.198/92, o mesmo só foi criado efetivamente, pelo Decreto n.º 32.861/92. No entanto, no que tange à disponibilização de recursos oficiais, os mesmos só começaram a ser recebidos a partir de 1996.

entidades ligadas à área do turismo⁴⁸⁷. Não obstante, como tais “personagens” estavam impedidos de participar das votações, deduz-se que apesar de se franquear o ingresso deles a este cenário, fixavam-se nitidamente, seus limites de atuação. Parece-nos que o Estado tentava “arejar” o COMTUR/S.P., buscando partilhar suas reflexões com a coletividade, evitando, porém, correr o risco de perder o controle, sobretudo em hipótese de deliberações importantes, mantendo para tanto, supremacia em termos de maioria dos conselheiros estatais permanentes, os quais tinham direito à voto.

Agregue-se a estes comentários, a observação do aprofundamento da lógica da articulação, a qual é reforçada pela Lei n.º11.198/92, e que no caso dos agentes societais, se expressa, na prática, por meio de esforços autênticos, mas descontinuados, destes representantes, ora no sentido de cultivar interações entre determinados elos da cadeia produtiva, ora no rumo de estabelecer relacionamentos com alguns atores do Executivo e do Legislativo.

Assim, com referência às conexões intra-cadeia produtiva, estas não tinham, em regra, um tom estratégico, sendo em geral, de caráter tático, com o objetivo, na maioria das vezes, de encaminhar alguns projetos pontuais, e raramente, uma ação de longo prazo. No que tange aos entendimentos com os Poderes Legislativos e Executivo, com estas esferas, usualmente, a finalidade era garantir a manutenção de um canal de interlocução, visando-se no mínimo, exercer algum controle ou ingerência sobre as ações em curso ou sobre projetos futuros, os quais estivessem relacionados direta ou indiretamente às atividades turísticas.

Em suma, entendemos que a prevalência de uma concepção segmentada do setor turístico - por parte dos agentes societais - concepção esta, a qual orientava, sobretudo os agentes privados (que eram majoritários no grupo societal), acabava por concorrer para cristalizar um tipo de atuação, que se caracterizava por: a) apoiar-se em alianças circunstanciais; b) não conseguir reunir seus atores em torno de objetivos comuns e duradouros.

Ademais, há que levar em conta também que o contexto político-administrativo que predominava à época, tampouco facilitava a participação da sociedade civil na produção de políticas públicas de turismo. Logo, a se considerar que neste período, a cidade de São Paulo vivenciou gestões municipais bastante tumultuadas (cujos Prefeitos foram Maluf e Pitta), não nos surpreende que esta *ambience* complicada e nebulosa desestimulasse a elaboração de

⁴⁸⁷ Vale lembrar que estes membros convidados deviam ter seus nomes avalizados em sessão deste colegiado.

planejamentos consistentes, impactando negativamente a administração da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, e por extensão, o COMTUR/S.P.⁴⁸⁸.

De fato, neste estágio, e no âmbito deste colegiado, o que se observou em certas ocasiões foi uma combinação nefasta entre o baixo comparecimento de alguns Presidentes às sessões e a alta rotatividade de outros, e esta reunião de fatores levou este fórum a ser liderado, muito freqüentemente, pelos seus Vice-Presidentes - os quais chegaram a conduzir quase 50% das reuniões -, e eram como apontamos, oriundos da iniciativa privada.

Dadas estas condições - e mesmo considerando as (já comentadas) debilidades do grupo societal, presente neste colegiado – esses atores conseguiram aumentar sua influência na condução de ações e na formulação de projetos voltados para o setor turístico, ainda que seja fundamental destacar que estes avanços: a) eram solapados parcialmente por uma estrutura que não concorria para promover a ingerência dos representantes societais no curso das ações estatais; b) não representavam a expansão do domínio público sobre determinadas questões.

Realmente, no que se refere ao quesito “representatividade”, ainda que este órgão estivesse aquém de exprimir a miríade de grupos e de tendências da sociedade brasileira, houve, nesta 2.a. fase, um esforço para aumentar a sua heterogeneidade. Assim, embora não fosse facultado à categoria de novos integrantes (convidados), exercer direito de voto⁴⁸⁹, não se podia negar o incremento na variedade de atores que começou a freqüentar este fórum, e, por conseguinte, a ampliação do repertório de temáticas que passou a fazer parte dos debates que ocorriam no seu interior. Todavia, reiteramos que era incontestável que a diversidade da sociedade civil que estava vinculada ou era impactada pelas atividades turísticas certamente não se encontrava reunida neste conselho, o que nos permite concluir que: permaneciam as lacunas de representação.

Na verdade, como o grupo de agentes societais ainda continuava a ser integrado por uma maioria relevante de membros da iniciativa privada, deduzia-se que a lógica que inspirava as ações destes atores era fortemente influenciada por motivações empresariais e privatistas. Por conta disso, é necessário ter claro que suas aspirações, apesar de legítimas - visto que

⁴⁸⁸ Ainda que este segundo período evolutivo do COMTUR/S.P.(1992-2000) incorpore também o último ano da administração de Luiza Erundina, há que se considerar que a combinação de dois fatores concorreu para reduzir de forma significativa a influência desta gestora, no que tange a esta arena.

A primeira razão diz respeito ao fato de o ano de 1992 ser ano eleitoral, o que reduz em muito as possibilidades de atuação do gestor público, uma vez que o foco da administração, em regra, está direcionado para o processo eleitoral. O segundo fator refere-se à derrota da própria Erundina, em favor de Maluf, que não só exerceu os seus 4 (anos) de mandato, mas conseguiu fazer seu sucessor. Isso significa dizer que ambos - Maluf e Pitta - governaram a cidade de São Paulo de 1993 à 2000.

Desta forma, é razoável concluir que a marca desta época está associada muito mais à gestão destes dois últimos prefeitos (Maluf e Pitta).

⁴⁸⁹ Tal entendimento é possível a partir da análise do parágrafo único, do artigo 6.º, da Lei n.º 11.198/92.

expressavam vontades de um segmento social -, não podiam ser tomadas, *ipsis litteris*, sem questionamento, e assumidas como representativas da coletividade.

Note-se que neste contexto, não estamos diante de situação recorrente em muitos conselhos - comentada com frequência pela literatura conselhistas - nos quais é usual se observar que determinados membros societais não conseguem nem mesmo vocalizar suas demandas, em razão de não disporem de recursos (materiais, culturais, políticos, sociais, etc). No caso em tela, que focaliza o COMTUR/S.P., trata-se de questão diversa, que diz respeito à possibilidade (ou não) de generalizar demandas dos agentes societais, que são, em regra, habilmente encaminhadas. Dito de outra forma, em relação ao COMTUR/S.P., questiona-se em que dimensão as reivindicações do grupo societal expressavam as demandas da coletividade, uma vez que, são patentes as lacunas de representação nesta arena.

Assim sendo, era necessário ter em mente que as peculiaridades sugeridas até aqui, associadas aos representantes societais que integravam o COMTUR/S.P. - tais como, dificuldade do grupo de atuar de forma conjunta (decorrente da ausência de uma visão integrada de setor), presença relevante de membros oriundos da iniciativa privada (o que evocava questionamentos quanto a sua representatividade, em face da sociedade civil que este organismo pretendia representar), alta escolaridade e elevado poder de decisão de grande parte de seus atores (muitos deles ocupando cargos de direção nas associações/sindicatos que representavam neste fórum), existência de algumas lideranças personalistas, dentre outras particularidades - também se constituíam, de certa forma, em barreiras impeditivas para viabilizar sua (dos agentes societais) participação mais efetiva, na produção de políticas públicas.

Ressalte-se, contudo, que a inserção destes representantes societais no processo decisório das políticas públicas do setor turístico era dificultada adicionalmente, por outros empecilhos de ordem estrutural. Deste modo, mesmo que determinados obstáculos já tenham sido identificados e comentados na primeira fase evolutiva deste órgão participativo, muitos deles não tinham sido superados, e, portanto, continuavam a estorvar a articulação e a interação dos agentes societais com o processo decisório das políticas públicas. Conseqüentemente, permaneciam alguns dos mesmos problemas mencionados no primeiro estágio, tais como: a inexistência ou escassez de recursos financeiros disponíveis para aplicação no Plano Municipal de Turismo⁴⁹⁰, a fluidez da legislação (a qual mesmo tendo sido aprimorada, ainda

⁴⁹⁰ Só para lembrar, a autorização para a criação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) está inscrita na Lei n.º 11.198/92, sendo que o mesmo foi criado pelo Decreto n.º 32.861, de 21 de dezembro de 1992, que veio a regulamentar a referida Lei. Todavia, apesar de o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR) existir de direito,

apresentava aspectos obscuros), o caráter desordenado e sem objetividade de muitos dos encontros deste colegiado, além do manifesto distanciamento do Estado, (evidenciado nas elevadas ausência e/ou alternância dos Presidentes da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, às reuniões do COMTUR/S.P., e na apatia de alguns dos conselheiros estaduais, ao participarem das sessões desta arena, atitudes estas que sugeriam o desprestígio deste conselho junto ao Executivo). Todos estes fatores reunidos contribuíam para fragilizar o COMTUR/S.P, minando o avanço do grupo societal no âmbito do processo decisório, no campo da produção de políticas públicas de turismo.

Entretanto, mesmo diante deste panorama permeado por incertezas e instabilidades, os atores sociais lograram encaminhar várias de suas aspirações, às vezes, utilizando-se de canais informais, às vezes, aproveitando-se das “brechas” de poder, decorrentes da baixa presença do Estado nesta instância, situações estas que somadas, lhes permitiram assumir o comando desta arena, em inúmeras oportunidades.

Na prática, o que observamos é que estes atores alcançaram materializar algumas de suas demandas, de várias formas, como por exemplo, o estabelecimento da paridade entre os membros sociais e governamentais, no ambiente do Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR). Neste particular, lembramos que este processo teve início no estágio anterior a esse, mais foi operacionalizado no decorrer da aludida segunda etapa, amparado na edição de vários decretos e regulamentos.

Da mesma forma, em relação à função de Vice-Presidente, a pormenorização de suas atribuições foi igualmente consolidada, ao longo desta época, através de decretos e do Regimento Interno do COMTUR/S.P., e certamente resultou de negociações do grupo societal junto ao Poder Executivo.

Além disso, existiram outros empreendimentos, cujos atores privados foram ou os protagonistas ou colaboradores ativos dos agentes estaduais, tais como, o episódio da seleção do vereador Bruno Feder para presidir o Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR). Reiteramos que tal escolha contou com (forte) apoio informal dos agentes sociais, que através de conexões e acordos, conseguiram que o nome deste legislador fosse avalizado para a mencionada função.

A partir dos relatos acima, e mesmo considerando os óbices que permearam a trajetória evolutiva do COMTUR/S.P. neste segundo momento de sua existência, faz todo o sentido

reconhecer o seu importante papel no processo de sensibilização para a importância da participação cidadã na elaboração de políticas públicas de turismo, na esfera municipal.

Realmente, embora em algumas situações, as deliberações deste colegiado não tivessem nenhuma efetividade, ele contribuiu para lançar as bases para a formação de uma “cultura participativa”, ainda que, como dissemos, em certas circunstâncias, funcionasse apenas como “palco”, a partir do qual esses representantes lançavam suas idéias e estratégias e “marcavam suas posições”.

Por último, destaque-se o grande mérito dos agentes sociais - que apesar das dificuldades de consolidarem uma ação integrada, e cujas reivindicações acredita-se, não expressavam a totalidade dos anseios da coletividade - foram, em diversos momentos desta década de 1990, sobretudo nos mais conturbados, os fiadores deste Conselho, garantindo-o e preservando-o como instância representativa.

Do ponto de vista do 3º estágio evolutivo do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/S.P.), ele vai de 2001 e vai até o final de 2006. Esta etapa foi regida pela Lei n.º 11.119/92 e inicialmente, por vários decretos, sendo que, a partir de novembro de 2005, promoveram-se algumas alterações normativas, via a edição do Decreto n.º 46.649/2005, que revogou todos os decretos anteriores. Assim, a partir do último trimestre de 2005, o COMTUR/S.P. passou a funcionar, orientado pela já comentada Lei n.º 11.198/92, pelo Decreto n.º 46.649/2005, e pelo seu novo Regimento Interno (aprovado na CXLVII Sessão Ordinária deste colegiado, em 8 de dezembro de 2005).

Este novo momento do COMTUR/S.P. é marcado por uma mudança relevante de orientação política e estratégica em relação aos últimos anos (1993-2000), sinalizando uma forma distinta de gerir a atividade turística do município de São Paulo, e esta modificação, seguramente influenciou os rumos deste fórum.

Só para lembrar, a nova administração da Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo herdara uma empresa que apresentava dívidas elevadas e uma situação financeira bastante desoladora, sendo necessário, de acordo com os novos gestores, resgatar sua “saúde” impondo-lhe um mínimo ordenamento. Eram inegáveis os desdobramentos negativos para o desenvolvimento do Turismo do município, decorrentes do conturbado cenário progressivo, os quais foram os responsáveis pela instalação, nos últimos anos da década de 1990 e no ano de 2000, de um clima de grande instabilidade, que certamente refletiu-se no COMTUR/S.P. Assim, nesta nova era, promoveram-se, na Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo -, e por extensão, neste conselho - modificações expressivas, buscando-se recompor e estreitar determinados vínculos, consolidar alguns relacionamentos e implantar

relações mais técnicas com o mercado. Sumariando, ao que se assistiu foi um empenho grande do Estado, no rumo de uma transição, que ao final deste período, na nossa opinião, conseguiu dotar o COMTUR/S.P. de uma maior racionalidade e profissionalismo.

Os parâmetros de gestão que prevaleceram e orientaram a Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo (nomenclatura que foi alterada no início de 2005, para São Paulo Turismo - SPTuris) no curso da década de 2000, inspiravam-se em modelos de ação gerencial que priorizavam: a) o compromisso de manter uma visão mais profissional com relação ao desenvolvimento do Turismo no município; b) a importância de continuar a investir na articulação entre os diversos atores envolvidos com a atividade turística. Neste caso específico, isso significava: aumentar as interações do setor turístico com outros setores do governo, com outras esferas de poder, entre atores societais e governamentais, e por que não dizer, estimular as conexões entre os diversos elos intra-cadeia turística.

Por conta desse reordenamento da atividade turística do município, houve um movimento do Estado (leia-se, Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo), no sentido prestigiar o COMTUR/S.P., com vistas a evidenciar para os agentes econômicos e políticos que aí se reuniam, que este organismo estava aberto à participação de todos. Com efeito, desde o começo de 2001, detectou-se um empenho, sobretudo dos Presidentes do COMTUR/S.P., em reabilitar a imagem desta instância, buscando recuperar o espírito original que deveria orientar a sua atuação. Só para ilustrar, foram pouquíssimas as ausências de Presidentes da “Anhembi” às sessões do deste colegiado, e esse panorama, por si só, diverge radicalmente do cenário anterior, expressando uma maior adesão do Estado a este colegiado. Realmente, a se julgar pelos relatos de alguns conselheiros societais, essas novas lideranças que estiveram à frente deste colegiado, aumentaram o diálogo e ampliaram as conexões e interação com/entre os diversos agentes, tornando esta arena mais presente nas articulações relacionadas ao setor turístico.

Também é notório que o COMTUR/S.P. passou a ser palco de debates sobre questões mais estratégicas relacionadas ao turismo da cidade, assumindo um papel mais atuante, profissionalizando-se e opinando mais frequentemente, nas questões referentes às políticas públicas de turismo da cidade. A esse respeito, note-se que a elaboração e a implantação do Plano Municipal de Turismo (PLATUM) já era um *modus operandi* assimilado por esta arena⁴⁹¹. Este planejamento contava, por seu turno, com as verbas do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), as quais foram gerenciadas até o último trimestre de 2005 pelo Conselho

⁴⁹¹ Só para lembrar, o Plano Municipal de Turismo (PLATUM) era elaborado anualmente, pela Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo, e avalizado pelo COMTUR/S.P.

de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), valendo lembrar que neste espaço, havia paridade entre membros governamentais e societais, e que foram vários os presidentes deste organismo que eram oriundos da iniciativa privada. Em contrapartida, apesar deste esquema já estar assentado e razoavelmente organizado, há que se reconhecer, por outro lado, que o volume de verbas destinado para alavancar o setor turístico paulistano, além de ser oscilante, era irrisório diante das necessidades e da complexidade da cidade de São Paulo.

No que tange aos integrantes do COMTUR/S.P., a composição deste colegiado continuava a mesma estabelecida pela Lei n.º 11.198 - o que denota que o grupo de conselheiros governamentais permanente superava, em termos quantitativos, os representantes societais também permanentes - e assim, diante de eventuais e importantes deliberações, havia sempre a chance elevada de as posições governamentais, em tese, prevalecerem. Tampouco se modificou, até o final de 2005, a regra relativa às prerrogativas dos convidados - que não podiam participar das votações - mas continuavam a freqüentar o COMTUR/S.P., e isto contribuía para diversificar de modo progressivo sua audiência.

Neste contexto, em função da estratégia de desenvolvimento adotada pelo órgão municipal de turismo do município de São Paulo - que acentuou e profissionalizou o foco em captação e promoção de eventos, apesar de começar um trabalho de reposicionamento⁴⁹² da cidade de São Paulo - o Estado (leia-se Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo), a partir de 2000, privilegiou e investiu ainda mais na parceria com o São Paulo Convention & Visitors Bureau, o qual, diga-se de passagem: era membro do COMTUR/S.P. desde sua fundação, sempre desempenhou papel importante neste espaço participativo, reunindo entre seus associados, grande parte da cadeia produtiva do turismo de São Paulo.

Desta forma, “selada” a parceria com o São Paulo Convention & Visitors Bureau, e em face da melhor organização, do aumento do profissionalismo e do próprio amadurecimento do COMTUR/S.P., era natural que aumentassem as possibilidades de inserção dos agentes societais no campo das políticas públicas, mesmo que isso não decorresse, como no passado, do fato de os Vice-Presidentes ocuparem a Presidência deste órgão, em virtude de ausência da Presidência, e que esses conselheiros fossem majoritariamente oriundos do Setor Privado. Note-se, portanto, que se continuava a presenciar distorções no campo representativo, em virtude do destaque conferido à iniciativa privada (em especial, ao grupo ligado diretamente

⁴⁹² Havia um entendimento, que se consolidou no decorrer da década de 2000, de que a cidade de São Paulo não podia, nem devia, renunciar a sua vocação para captação e promoção de eventos. Contudo, buscava-se paralelamente, “retrabalhar” a sua imagem, ampliando-a e divulgando-a também, como um centro eclético, que oferecia inúmeras opções de entretenimento, nas áreas de lazer, cultura, gastronomia, comércio, etc. Almejava-se, *a priori*, aumentar a permanência do turista, sobretudo daquele que aqui já se encontrava, que era, em regra, o turista de negócios.

ao Turismo), em prejuízo de outros segmentos. o que confirmava que a representação societal aí presente, ainda não refletia a variedade de matizes da sociedade civil.

Todavia, alterações relevantes viriam a acontecer, como prenunciamos, no final do ano de 2005, com a edição do Decreto n.º 46.649/92, e concorreram para incrementar o controle de certas decisões estratégicas, por parte do Estado (leia-se, SPTuris), em prejuízo dos representantes societais. Dito de outra forma, empreendeu-se um aumento dos poderes decisórios do Presidente deste organismo, que passou a concentrar algumas das deliberações mais importantes em suas mãos.

Por conta disso, a partir da publicação do decreto acima referido, dissolveu-se o Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), onde havia a paridade de membros governamentais e societais, os quais, anteriormente, quando da vigência do referido conselho do FUTUR, podiam deliberar em conjunto, sobre as formas de captação e utilização dos recursos deste fundo. De fato, em decorrência do novo quadro normativo, houve uma redução do número de atores responsáveis pelo gerenciamento destas verbas, valendo lembrar que a escolha dos dois responsáveis (Gestor e Tesoureiro do Fundo Municipal de Turismo – FUTUR), passou a ser feita pelo Presidente da SPTuris e avalizada pelo Prefeito. Desta forma, reduziu-se a interface que havia entre Estado e Sociedade Civil, sendo visível o aumento de controle transferido para a Presidência do COMTUR/S.P. , o que significa dizer, para o Presidente da SPTuris.

Ademais, a escolha de membro para exercer a Vice-Presidência do COMTUR/S.P. deixou de ser objeto de eleição dos integrantes desta arena. Assim, de acordo com as novas determinações, o Vice-Presidente do COMTUR/S.P. tinha que ser obrigatoriamente, o mesmo gestor que ocupava a Vice-Presidência da SPTuris, eliminando-se também, a exigência de que o ocupante deste cargo fosse originário da iniciativa privada.

Quanto aos conselheiros convidados, ressalte-se que ocorreu um aumento evidente do número e da diversidade de entidades (incluindo-se neste rol, algumas organizações sociais de Interesse Público e entidades de Utilidade Pública) e personalidades (professores, estudiosos, especialistas, etc) que começaram a freqüentar este fórum, valendo acrescentar que estes integrantes (convidados) passaram a ter direito a voto, em contraste com etapas anteriores. Não obstante, há que se realçar que a escolha destes, tornou-se, em virtude do Decreto n.º46.649/05, prerrogativa do Presidente em vigor, o qual detinha, de acordo com esta norma, a faculdade de convidá-los, sendo desnecessário que os seus nomes fossem avalizados em sessão do COMTUR/S.P. Esta nova configuração acentuou por um lado, o caráter plural e

heterogêneo deste órgão, mas por outro, não autoriza a conclusão de que o mesmo se tornou obrigatoriamente, mais democrático.

Ainda no que concerne à representação societal, é forçoso admitir que permanecem as dificuldades de muitos desses agentes se mobilizarem em favor de uma ação integrada e conjunta, que diga respeito ao setor como um todo. Aliás, acreditamos que em razão da ausência de percepção dos integrantes dos diversos elos turísticos (sobretudo os oriundos da iniciativa privada) de que o setor só se fortalecerá com a união dos seus múltiplos segmentos, resta claro para nós, a facilidade com que o Poder Público (leia-se, SPTuris), conseguiu, a partir do final do ano de 2005, empreender, sem aparentes resistências, as expressivas alterações normativas mencionadas, que estimularam o aumento dos poderes decisórios dos representantes estatais, notadamente, dos gestores da SPTuris, no COMTUR/S.P.,

Concluímos este capítulo, reafirmando que os Decreto n.º 46.649 e novo Regimento Interno do COMTUR/S.P.) estimularam a aglutinação do poder no âmbito do Estado, e este movimento de restrição da ingerência dos representantes societais na condução das decisões do COMTUR/S.P. só não foi mais restritivo, devido ao estilo de gestão - democrática e participativa - adotado por seu atual presidente, Caio Carvalho, (alicerçada na lógica da negociação), que se apoiava na freqüentes consulta e interações com os agentes societais. Entretanto, conforme alertamos anteriormente, e aqui voltamos a insistir: inexistente garantia de que esta abordagem será mantida nos governos subsequentes Desta forma, finalizamos esta parte do trabalho, reiterando que, diante da impossibilidade de prever os rumos e perfis das futuras lideranças que irão conduzir este colegiado, e em decorrência do contexto acima descrito, vislumbramos um elevado risco de que se reproduza no nível municipal, a concentração de poderes nas mãos do Executivo, a qual assistimos no âmbito federal, desde os primórdios da gestão pública do turismo no Brasil e até muito recentemente, em 1988, quando da promulgação da atual Carta Magna, que reverteu esta tendência.

Conclusões

O objetivo central deste trabalho residiu em identificar em que medida o Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P. contribuiu para ampliar a participação da sociedade civil na produção de políticas públicas de turismo do referido município, ao longo de sua evolução, desde 1991 até 2006.

Em razão do traço inovador desta pesquisa, prestigiando a seara de políticas públicas de turismo, no âmbito da municipalidade e do viés democrático associado ao formato de colegiado sobre o qual recaiu nosso interesse, definimos um caminho de pesquisa que requeria, dentre alguns pré-requisitos, reconstruir a trajetória das políticas públicas do setor turístico, no âmbito nacional. Na verdade, era prudente, a nosso ver, salientar a amplitude de alguns câmbios, diante da histórica tradição centralizadora do Poder Público, na esfera federal, no Brasil.

De fato, foi com este propósito que resgatamos o curso percorrido pela gestão pública do turismo pátrio, evidenciando que a mesma, na órbita das deliberações, se destacou por suas características verticais, sem consulta as bases, fruto de mecanismos políticos autoritários.

Assim, é no bojo do movimento de democratização da gestão descentralizada, iniciado a partir dos anos de 1980, que surgiu o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR/S.P., o qual expressa não só a forte tendência de deslocamento do processo decisório da instância federal para a municipal, mas a relevância da inserção da sociedade civil na gestão dos negócios públicos.

Realmente, no que concerne à questão da incorporação cidadã no campo das decisões sobre políticas públicas, em nível municipal, as evidências indicam que este Conselho vem, desde a sua estréia, respondendo a este desafio, ainda que, por vezes, de maneira tortuosa e distorcida. Com efeito, o exame do vasto material reunido (leis, decretos, regimentos, atas, relatos de entrevistas e resumos de apreciação de reuniões, dentre outros) nos autoriza a acolher a assertiva acima que atesta que este locus tem colaborado para aprofundar a lógica da articulação, contribuindo também para a pavimentação de relações mais flexíveis e transparentes entre o Estado e os diversos atores sociais, em face do passado. Todavia, neste particular, cabem certas ponderações, atentando-se, sobretudo, para as recentes alterações normativas ocorridas em finais de 2005.

Deste modo, e numa análise sucinta do primeiro período de vigência deste fórum (fev/ 1991 – mai /1992), apesar da superioridade quantitativa da representação estatal, da natureza

consultiva deste colegiado, da sua não institucionalização (que só iria ocorrer com a promulgação de lei, posteriormente) e da indisponibilidade de recursos financeiros para investir no setor, os atores sociais conseguem se articular (por vias formais e/ou informais) e, em diversos momentos alcançam implementar várias de suas reivindicações. Aliás, freqüentemente, neste interregno, conseguiram incluir suas demandas nas orientações oficiais (regimentos, decretos e lei), os quais viriam a nortear o funcionamento deste espaço participativo no futuro. Claro está que a representação “dita” societal aí presente não espelhava os inúmeros matizes da sociedade civil paulistana - muito pelo contrário, refletia basicamente a cadeia produtiva do setor - o que significa dizer que não se podia equiparar suas aspirações à noção de interesse público, mesmo que as mesmas tivessem desdobramentos favoráveis para a coletividade. Outrossim, neste período, é patente a ausência de uma visão holística do fenômeno turístico, por parte dos atores sociais, lacuna esta que permanece até o atual momento.

No segundo período (mai /1992 – dez/2000) este Conselho é institucionalizado por meio da promulgação de uma lei, a qual vai consolidar sua inserção no contexto da formulação das políticas públicas do município de São Paulo. Segue-se a este diploma legal, a edição de variadas normas (decretos e regimentos), com o intuito de regulamentar e detalhar aspectos relativos ao seu funcionamento e traduzindo uma tentativa de melhor ordenar e organizar sua atuação.

Paralelamente, observa-se o incremento do número de membros sociais que passam a comparecer aos encontros desta arena, ainda que por intermédio da criação da categoria “convidado” - a qual não é facultado o direito a voto - mas que mesmo assim, conseguiam influenciar fortemente na formação da agenda deste colegiado. Permanecem, contudo, as distorções de representação societal que continua sendo majoritariamente vinculada à esfera privada. Não obstante, apesar da ampliação do arco de atores que passou a freqüentar esse órgão, é forçoso mencionar também que este grupo (agentes sociais) atuou, em regra, buscando encaminhar ações pontuais e táticas, através de alianças circunstanciais, que não visavam interesses do setor como um todo e raramente tinham o foco no longo prazo.

Note-se ainda, que ele (COMTUR/S.P.), com base na lei que o constitui, passou a ter índole deliberativa e consultiva ao mesmo tempo, o que se revela um verdadeiro enigma, dado que não se definiu em que dimensões ele podia deliberar e em que circunstâncias deveria exercer papel consultivo. Adicione-se a este panorama a instabilidade político administrativa (advinda de gestões municipais tumultuadas - Maluf e Pitta) e o distanciamento do Estado, percebido pela ausência da Presidência do COMTUR/S.P. a inúmeras sessões deste Conselho, fatores esses que, juntos, concorreram para fragilizar este organismo.

Entretanto, mesmo diante deste panorama permeado por incertezas e instabilidades, os atores sociais lograram encaminhar várias de suas aspirações, ora utilizando-se de canais

informais, ora se aproveitando das “brechas” de poder, decorrentes da baixa presença do Estado nesta instância, situações estas que somadas lhes permitiram assumir o comando desta arena, em inúmeras oportunidades.

Para fins do nosso estudo, a terceira fase evolutiva deste colegiado inicia-se em janeiro de 2001, vai até dezembro de 2006 e expõe uma mudança relevante de orientação política e estratégica em relação ao estágio anterior.

No início desta etapa, o Estado, na figura da Presidência do COMTUR/S.P. tenta recompor e estreitar vínculos com os diversos atores, implantar relações mais técnicas com o mercado, enfim, aumentar o diálogo e as conexões, tornando este fórum mais presente nas articulações referentes ao setor turístico. Resta claro o compromisso com uma maior racionalidade e profissionalismo e o empenho em reabilitar a imagem desta instância por intermédio de uma maior adesão do Poder Público a este órgão, via o comparecimento freqüente dos Presidentes do mesmo às suas reuniões.

Quanto à representatividade desta arena, e visto que as entidades que a compunham estavam definidas em lei (Lei n.º 11.119/92), o grupo de conselheiros governamentais permanentes continuou a superar, em termos quantitativos, os representantes societais permanentes, enquanto que aos convidados era vedado exercer o direito de voto. Esse cenário, mais profissional, permitiu que os agentes societais continuassem a influenciar os rumos das deliberações ocorridas neste espaço participativo, uma vez que se firmaram fortes parcerias com atores privados, notadamente com o São Paulo Convention & Visitors Bureau.

Todavia, alterações normativas relevantes viriam a acontecer no final de 2005, com a edição do Decreto n.º 46.649/92, as quais promoveram um aumento dos poderes decisórios do Presidente deste organismo, que passou a concentrar algumas decisões de suma importância em suas mãos. Realmente, e em especial no que tange aos recursos financeiros existentes (leia-se, Fundo Municipal de Turismo – FUTUR), houve uma drástica redução do número de atores societais e governamentais responsáveis pelo seu gerenciamento, valendo lembrar que, atualmente, os dois gestores incumbidos, em conjunto com a SPTuris, pela aplicação destes fundos, são escolhidos pelo Diretor Presidente da SPTuris (que é simultaneamente Presidente do COMTUR/S.P.), avalizados pelo Prefeito e têm estabilidade de 2 (dois) anos. Além disso, como vimos no transcurso deste trabalho, outras alterações, de menor impacto, confirmam igualmente esta guinada em favor do “empoderamento” do Estado.

Quanto à representatividade desta arena, neste estágio, e embora os novos dispositivos incluídos nas normas editadas em 2005 tenham outorgado exclusivamente, ao Presidente do COMTUR/S.P. o poder de indicar os futuros “membros convidados” (dispensando-se o aval

do Conselho), verifica-se o incremento da sua pluralidade. Deste modo, apesar do caráter autocrático da mudança do processo de seleção dos membros convidados, é possível vislumbrar o aumento evidente do número e da diversidade de entidades (incluindo-se neste rol, algumas organizações sociais de Interesse Público e entidades de Utilidade Pública) e personalidades (estudiosos, especialistas, etc) que começaram a frequentar este espaço, cabendo acrescentar que os mesmos, a partir da vigência do Decreto n.º 46.649/92, passaram a ter direito a voto. Ressalve-se, porém, mesmo considerando o quadro acima delineado, que persistem lacunas de representatividade no âmbito da sociedade civil, que se suprimidas, irão aumentar a legitimidade deste espaço participativo.

Assim, fica claro, por um lado, que este fórum contribuiu para o alargamento da participação societal, ainda que sejam visíveis, por outro lado, os “espaços” a serem preenchidos e as distorções do quadro normativo, prosseguindo, portanto, o desafio de aumentar a heterogeneidade no interior desta arena, para que ela possa refletir a complexidade da sociedade civil paulistana, atenuando o seu viés privatista. A esse respeito, ou seja, com relação às barreiras para a dilatação da participação da sociedade civil, há que se destacar ainda, que durante toda a existência do COMTUR/S.P., ele não contou com um arcabouço de normas que favorecesse a participação cidadã, sendo seu caráter misto (deliberativo-consultivo) um sinal evidente desta predisposição de não estimular a ampliação da atuação deste grupo. Neste particular, destaque-se que apenas no segundo período de sua existência, observamos a paridade entre conselheiros estatais e societais, a qual se manifesta na esfera do Conselho de Orientação do Fundo Municipal de Turismo (FUTUR), órgão interno do COMTUR/S.P. Todavia, lembramos também que tal fórum iniciou seus trabalhos apenas na segunda parte da década de 1990, devido à inexistência de recursos.

Mesmo assim, e dados estes obstáculos, reiteramos que os atores societais logravam se fazer presentes e buscaram, por meio de debates e discussões, neste Conselho, solucionar algumas de suas demandas, ainda que às vezes, ele (COMTUR/S.P.) funcionasse apenas como “palco”, a partir do qual esses representantes lançavam suas idéias e estratégias e “marcavam suas posições”.

No tocante aos conselheiros societais, contudo, são notórias as suas dificuldades de atuar em conjunto, de forma integrada, em favor de projetos que estejam relacionados ao setor. Esta característica, que confirma sua (do setor) inclinação para uma atuação fragmentada e descontínua, conspira contra a sua consolidação, deixando evidente também, o porquê da facilidade com que o Poder Público (leia-se SPTuris) empreendeu, ultimamente, mudanças

tão expressivas nas normas deste organismo, sem que se detectassem grandes resistências (ao menos, aparentemente).

Vale dizer que é no campo do perfil dos agentes societais vinculados a este colegiado que entendemos que, talvez, este estudo possa contribuir de forma mais expressiva para a teoria vigente. No caso do Turismo, e especificamente, no do COMTUR/S.P., nossas observações contradizem a literatura acadêmica dedicada à análise das experiências conselhistas, a qual aponta para: a baixa representatividade dos conselheiros não governamentais, sua fragilidade de vínculos com suas bases de origem, além da falta de qualificação e baixa capacidade propositiva desses atores. Neste sentido, apesar dos membros presentes nesta arena não conseguirem expressar uma visão de setor, cabe esclarecer que este traço não se deve a deficiências relativas a esses quesitos, mas ao seu estilo personalista e as suas tendências de privilegiar as questões do segmento que representam. Logo, no que se refere ao elenco de características reunidas pelos conselheiros societais do COMTUR/S.P., ele contraria veementemente a conclusão veiculada pela teoria que norteia os estudos conselhistas, e assim, diante desta constatação, existem sinais manifestos da oportunidade para a continuidade de pesquisas e estudos, com o fito de verificar se esta tipologia é atinente ao setor turístico, ou se a mesma se restringe ao nosso objeto de estudo.

Por fim, e em face das significativas transformações desencadeadas pelas novas normas editadas na órbita do COMTUR/S.P., alertamos para o risco de que se reproduza em nível municipal, a concentração de poderes nas mãos do Executivo, marca esta com a qual convivemos até muito recentemente, na esfera federal.

Fontes:

I)Referências Bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando e Técnicos da ENAP. Descentralização/Pacto federativo. *Cadernos da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública*. Brasília: ENAP, v. 1, n. 1, pp. 18-33, 1993.

ABRUCIO, Fernando. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, pp. 95-105, abril/2001 (Série Debates, n. 22, V. I)

ABRUCIO, Fernando. *Os barões da federação*. Dissertação de Mestrado, 1995.

ALMEIDA, Maria Geralda. Desenvolvimento Turístico ou Desenvolvimento Local? Algumas reflexões. Anais do VIII ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL – ENTBL. Planejamento para o desenvolvimento local. 3 a 6 de novembro de 2004. Curitiba – Paraná.

AMARAL, Karla Cristina de Castro. *GETÚLIO VARGAS - O CRIADOR DE ILUSÕES*.

Atas do Conselho Municipal de Turismo da Cidade de São Paulo no período compreendido entre fevereiro 1.991 a 2006.

AZEVEDO, Sergio de. "Governança em Belo Horizonte", Revista do IPPUR, UFRJ, Vol II, Nº 1 Jan/ Julho de 1997.

AZEVEDO, Sergio de. “Federalismo e Reforma do Estado: resultados preliminares de pesquisa”. Trabalho apresentado no Seminário “A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos”. Recife. 20-21 agosto 1998.

BARRETTO, Margarita. *Planejamento e organização em turismo*. 2002. Editora Papirus. Campinas.

BARROS, Patrícia Mattos de. Indicadores necessários à formulação de políticas públicas locais para o turismo sob a ótica dos *stakeholders* institucionais estratégicos. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

BECKER, Berta. Levantamento e Avaliação da Política Federal de Turismo e seu Impacto no Uso do solo na Região Costeira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1994.p.3.

BECKER, Bertha Koiffmann. Conferência: Política Planejamento do Turismo no Brasil. Realizada em São Paulo, no período de 16 a 22 de julho de 1995.

BENEVIDES, I.P. A Política de Turismo no Ceará e a Capacitação Profissional. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 14, 2003 GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 14, 2003

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

BENI, Mário Carlos. *Análise do desempenho do sistema nacional de turismo instituído na administração pública*. Livre Docência. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 1991.

BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo*. 3ª ed. São Paulo: SENAC, 2000.

BENI, Mário Carlos. *Globalização do turismo*. São Paulo: Aleph, 2003.

BENI, Mário Carlos. Política e estratégia do desenvolvimento regional – planejamento integrado e sustentável do turismo. In: LAGE, Beatriz e MILONE, Paulo. *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000. pp. 165-71.

BENI, Mario Carlos. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Alpeh, 2006.

BENI, Mário Carlos. Política nacional de turismo no Brasil: reestruturação ou extinção da EMBRATUR. In: AMFORT. *Turismo: o grande desafio dos anos 90. Congresso Internacional da Amfort., II Seminário Latino Americano*. AMFORT-ECA/USP maio, 1990. pp. 180-186.

BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1982

BRASIL. Política Nacional de Turismo: Principais diretrizes. Estratégias e programas 1996 – 1999. Brasília, DF, 1996.

BURSZTYN, Ivan. Especulação imobiliária no litoral cearense. Instituto Virtual de Turismo, Rio de Janeiro, Caderno Virtual de Turismo, n. 7, junho de 2003.

BLEY, Lineu, ZEGLIN, Solange do Rocio R. Espaço urbano: a função da hotelaria em Curitiba – PR. “Conhecimento Interativo”(revista eletrônica da FAMEC). São Jose dos Pinhais. PR, v.1, n.1, p.33-55, jul/dez. 2005.

CALABRE, Lia. Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque. Estudos Históricos, Mídia. N. 31, 2003/1. CPDOC/FGV

CAMARGO, Haroldo L. *Dimensões históricas da construção do patrimônio e dos atrativos culturais para o turismo no Brasil*. IV Encontro Nacional de Turismo com Base Local. Redescobrimdo a Ecologia no Turismo – 15 a 18/11/2000/ Joinville, S.C

CAMARGO, Haroldo L. *Dimensões históricas da construção do patrimônio e dos atrativos culturais para o turismo no Brasil*. IV Encontro Nacional de Turismo com Base Local. Redescobrimdo a Ecologia no Turismo – 15 a 18/11/2000/ Joinville, S.C.

CAMARGO, Haroldo L. *Dimensões históricas da construção do patrimônio e dos atrativos culturais para o turismo no Brasil*. IV Encontro Nacional de Turismo com Base Local. Redescobrimdo a Ecologia no Turismo – 15 a 18/11/2000/ Joinville, S.C

CAMINADA, Eliana. *Vaslav Veltchek: o escultor de destinos*. Rio de Janeiro: F PACHECO. Lucio. O MAJOR - O DIA EM QUE O CASSINO DA PAMPULHA FECHOU. Belo Horizonte: Editora Autêntica. Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro, 2002. 63 p. il. (Série Memória do Theatro Municipal do Rio de Janeiro

CARTA DE TURISMO ANHEMBI-MORUMBI. - *Subsídios à Formulação da Política Nacional de Turismo – Carta de Turismo Anhembi Morumbi* - Elaborada em 1999, sob a coordenação do curso de graduação em Turismo da Universidade Anhembi-Morumbi.

CARVALHO, Caio Luiz de, BRITO, Gilvan de . *Destino Brasil: Novos Caminhos para o Brasil*. S/I: AM Produções Gráficas, 1994.

CAVALCANTI, Keila Brandão. *Estado e políticas de turismo: o caso da Via Costeira de Natal*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1993.

CAVALCANTI, Keila Brandão; HORA, Alberto Segundo S. da. Política de Turismo no Brasil. *Turismo em Análise*. São Paulo: ECA/USP, v. 13, n. 2, nov. pp. 54-73. 2002.

CAVALCANTI, Paloma Albino Borba. *Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do setor, legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas*. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV, 2006.

COLLETE, Maria M. Moderação. In: Markus Brose (org). *Metodologia participativa. Uma introdução a 20 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo editorial, 2001. pp. 17-24.

CORDIOLLI, Sérgio. Enfoque Participativo do Trabalho com Grupos. In: Markus Brose (org). *Metodologia participativa. Uma introdução a 20 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo editorial, 2001. pp. 25-40

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Políticas de turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil*. São Paulo: FFLCH/USP, 1999. Tese de Doutorado. Orientador: YÁZIGI, Eduardo Abdo. 203 p.

CRUZ, R. C. Turismo e o mito do desenvolvimento. *Espaço e Geografia*. Vol. 3, jan-jun. 2000. pp. 21-31

CRUZ, Rita de Cássia Azira da.; SANSOLO, Davis G. (2003). “Plano Nacional de Turismo: Uma análise crítica”. In: *Instituto Virtual- IVT*. 2003.

CRUZ, Rita de Cássia Azira da.; SANSOLO, Davis G. (2003). “Plano Nacional de Turismo: Uma análise crítica”. In: *Instituto Virtual- IVT*. 2003.

DAMAZO, Priscila S. Infra-estrutura urbana e turística da cidade de Uberlândia. In. OLIVEIRA, S. F. (org.) Turismo de Negócios. Uberlândia: Rápida Editora, 2004, p. 7-36.

DIAS, Célia Maria de Moraes. *Home away from home: evolução, caracterização e perspectivas da hotelaria :um estudo compreensivo*. São Paulo. 1990. Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação – Escola de Comunicações e Artes – ECA . Universidade de São Paulo – USP.

DIAS, Célia Maria de Moraes. *Home away from home: evolução, caracterização e perspectivas da hotelaria :um estudo compreensivo*. São Paulo. 1990. Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação – Escola de Comunicações e Artes – ECA . Universidade de São Paulo – USP.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, N.º 2, Brasília, Mai-Ago 1996.

DÓRIA JR., João. Legalização dos cassinos: uma medida sensata. 1º.Seminário internacional de turismo e a legalização dos cassinos.Águas de São Pedro: SENAC, 12/08/1991.

FAUSTO, Boris. “A revolução de 30” em Carlos Guilherme Mota (org). Brasil em Perspectiva, São Paulo, Difel, 12ª.edição, 1981, pp.227-255.

ENDRES, Ana Valéria. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a constituição do Conselho Municipal de Turismo: em análise, Belém do Pará. Veredas – Revista Científica de Turismo – Ano i, n.º 1. p.89-108. p.89.

FERRAZ, Joandre Antônio. Regime jurídico do turismo. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas, Milone, Paulo César (Org.) *Turismo: teoria e prática*. S. Paulo: Altas, 2000. p. 151-161.(p.152.)

.FERRAZ, Joandre. *Regime jurídico do turismo*. Campinas: Papirus, 1992.

FLEISCHFRESSER, Vanessa. *O papel do Estado nos Esforços de Promoção do Desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba.n.102, p.29-49, jan/jun.2002.

FLORES, Hilda Hübner. *Turismo no RS: 50 anos de pioneirismo no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1993

FONTES, Ednice Oliveira. "Turismo: um dos vieses do desenvolvimento sustentável na Bahia. Exemplo Litoral Norte da Bahia. V - Encontro Baiano de Geografia - UESC - Out, 1997. 1997. Comunicação em Congresso, p. 02.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, v. 1. n. 1, pp. 211-59, 2000.

.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: *Bib*, n. 49, pp. 79-94, 1º sem. 2000.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição, SILVA, Valdenildo Pedro. *Estado, Turismo e Mercado de Trabalho*. Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales - Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 .Vol. VI, núm . 119 (129), 1 de agosto de 2002. (Número extraordinario dedicado al IV Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio).

GOULART, Silvana.. Sob a verdade oficial: ideologia, propaganda e censura no Estado Novo. São Paulo, Marco Zero. 1990.

INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Trabalho apresentado no NPO3- Núcleo de Pesquisa, Publicidade, Propaganda e Marketing, no XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA- 1 a 5 Set 2002.

JACOBI, Pedro R. *Descentralização municipal e participação dos cidadãos*: apontamentos para o debate. Revista Lua Nova. São Paulo, n.20, CEDEC/Marco Zero, 1990

JACOBI, Pedro Roberto. Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. Tese de Livre Docência. Faculdade de Educação - USP. 1996 .

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 26, n. 2, 2000.pp.11-29.

LAMOUNIER, Bolivar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência* mimeografado. São Paulo, s/d.

LE MOS, Leandro de. *O valor turístico: (re)Definindo a Economia do Turismo*. Revista do Turismo. Outubro 2003. <http://revistaturismo.cidadeinternet.com.br/artigos/valortur.html>. Consulta feita em 4 de abril de 2007.

LOBATO, Fabiana Mendes. *Descentralização das Políticas Públicas de Turismo: a municipalização do Turismo no Maranhão*. São Paulo, 2001, p.236. Dissertação (Mestrado em Ciências de Comunicação). Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, Universidade de São Paulo.

LOUREIRO, Maria Rita. *Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada*. Rev. bras. Ci. Soc., out. 2001, vol.16, no.47, p.77,78. LOUREIRO, Maria Rita. *Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada*. Rev. bras. Ci. Soc., out. 2001, vol.16, no.47, p.77,78. ISSN 0102-6909

MANTEGA, Guido. “A experiência do Poder”(resenha do livro: Um governo de Esquerda para Todos – Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo -1989/1992). Revista Teoria e Debate nº33. (nov/dez 96/jan97). Ano 10 - Revista Trimestral da Fundação Perseu Abramo. São Paulo.

MASCARENHAS, Rúbia Gisele Tramontin. Hotéis e Flats no Brasil. Publ. UEPG Ci.Soc. Apl., Ling., Letras e Artes, Ponta Grossa, v.13, n.1, p.75-84, jun. 2005. p.3-4.

MATHEUS, Zilda Maria Alves. **Gestão e Avaliação de Programas**. Estudo de Caso: Programa Nacional de Municipalização do Turismo –PNMT. São Paulo / 2003. Universidade de São Paulo. Área de Concentração : Relações Públicas, Propaganda e Turismo da USP. P.42

MELO, Marcus André. “Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, N.º 1, Brasília , Jan-Abr 1996.

NETTO, Alexandre Panosso. Mário Carlos Beni Fala. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (editor). *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca. 2005. p.859-868. p.863.

NOGUEIRA, Mário G. Políticas públicas: o processo decisório na cúpula do setor de turismo no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 167-181. out/dez 1983.

NOGUEIRA, Mário G. *Política Nacional de Turismo: Distorções e Participação*. RAM – Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: v. 33, n. 178, p.72 – 81, jan./mar. 1986. P.72.

PACHECO, Lucio. *O Major-O dia em que o Cassino da Pampulha fechou*. Belo Horizonte: Editora Autêntica. 2001.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes V. (1995). *Sociologia do Turismo*. São Paulo: Papirus.

PAIXÃO, Dario Luiz Dias. 1930 – 1945, *A Belle Époque* do Turismo Brasileiro: os Hotéis – Cassino na Era Getulista. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Análises regionais e globais do Turismo Brasileiro*. São Paulo: Roca. 2005. p.867-883.

PEREIRA, Cássio Avelino. Políticas públicas no setor do turismo. *Turismo em Análise*. São Paulo: Escola de Comunicação e Artes Universidade de São Paulo. v. 10 n.2, p. 7-21. nov. 1999.

QUEIROZ, Lúcia Aquino. *Turismo na Bahia: Estratégias para o desenvolvimento*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2002

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.

.

REBELATO, Marcelo Giroto. Uma análise sobre a estratégia competitiva e operacional dos restaurantes self-service. *Revista Gestão & Produção*: Volume 04, n.º 3, p 321-334, dezembro/1997.

REIS, F.W. 1988. "Consolidação democrática e construção do Estado: notas introdutórias e uma tese", In: REIS, F.W., O'DONNELL, G. (eds). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas.*, São Paulo: Vértice. Editora Revista dos Tribunais. P. 11-12..

SAAB, William George Lopes; Considerações sobre o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil . 1999.s.ed. Para maiores detalhes, consultar também a Política Nacional de Turismo – 1996/1999.

SANSOLO, Davis Gruber (Docente): Turismo e sustentabilidade na Amazônia: um novo conteúdo territorial e a experiência no Município de Silves, Amazonas. Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural; 2003; 1; 1; ; 39; 50; Português; 1695-7121; Hipertexto; www.pasosonline.org

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana ".Novos Estudos CEBRAP, nº20, São Paulo, março/1988

SANTOS, Wanderley Guilherme. 1979. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus

SCHWARTZMAN, Simon, BOMENY, Shelena Maria Bousquet, COSTA Vanda Maria Ribeiro. Tempos de Capanema 1ª Edição. Editora da Universidade de São Paulo e Editora Paz e Terra., 1984. cap. 5.

SELCHE, W. 1989. A new start toward a more decentralized federalism in Brazil? *Publius: The Journal of Federalism*, Easton., v.19, n.3, p.167-183, summer.

SILVEIRA, Marcos Aurélio Tarlombani da. Planejamento Territorial de Dinâmica Local. In RODRIGUES, Adry Balastrieri (Org). Turismo e desenvolvimento local. 3.º ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

SOLHA, Karina T. A. A evolução do turismo no Brasil In: REJOWSKI, Mirian. *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo: Aleph, pp. 117-153, 2002.

SOLHA, Karina Toledo. *Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: ECA/USP, 2004. Tese de Doutorado. Orientadora: TULIK, Olga. 155 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, 2002.

TOMAIN, Cássio dos Santos. O Cine Jornal Brasileiro do DIP: como Getúlio adotou o cinema. INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Trabalho apresentado no GT 10 – Comunicação Audiovisual (Televisão, Cinema e Vídeo) do Intercom Sudeste 2006 – XI Simpósio de Ciências da Comunicação na Região Sudeste. Ribeirão Preto/SP – 22 a 24 de maio de 2006.

TONELLA, Celene. *Conselhos Municipais de políticas públicas – participação e governança local*. (apresentado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia. 1 a 5 de setembro de 2003, Unicamp, Campinas, SP.

TONELLA, Celene. *Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá*. Revista Paranaense de desenvolvimento, Curitiba, v. 106, p. 137-156, 2004.

ZACCHI, Giancarlo Philippi. A incidência do desenvolvimento regional através da atividade turística. Revista Turismo. 2005. Acesso em <http://revistaturismo.cidadeinternet.com.br>. Jul.2005, 10p.

II) Entrevistas realizadas

Entidades Societais Permanentes (Lei n.º 11.198/92) / Conselheiros entrevistados:

1. **Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH**
Representante atual: Maurício Bernardino: Entrevista realizada 14/11/2006
2. **Associação Brasileira de Agências de Viagens de São Paulo – ABAV/SP**
Representante atual: Shigueru Tamura: Entrevista realizada em 6/11/2006
3. **Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL/SP**
Representante atual: Percival Maricato: Entrevista realizada em 31/10/2006
4. **Associação Brasileira de Empresas de Eventos – ABEOC**
Representante atual: Sergio Luiz Bicca: Entrevista realizada em 1/11/2006
5. **Fundação 25 de Janeiro de São Paulo (São Paulo Convention & Visitors Bureau – SPC&VB)**
Representante atual: Toni Sando (Entrevista realizada em 21/11/2006)
6. **Sindicato de Estadual de Guias de Turismo de São Paulo – SINDEGTUR**
 - Representante atual: Lígia Martinelli (Entrevista telefônica realizada em 7/11/2006)
 - Representante anterior: Carlos Gusmão. (Entrevista realizada em 1/11/2006)

7. **Sindicato das Empresas de Turismo no Estado de São Paulo – SINDETUR/SP**
- Representante atual: Marciano Freire: Entrevista realizada em 27/10/2006; 23/11/2006
8. **Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA**
Adelita Gasco (Escritório de Brasília): Entrevista realizada por telefone em 8/11/2006
9. **Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR**
Representante entre 1998-2000: Marlene Matias: Entrevista realizada em 28/11/2006

Entidades Societais Convidadas / Conselheiros entrevistados:

1. **União Brasileira dos Promotores de Feiras – UBRAFE**
Representante atual: Armando Campos Melo: Entrevista realizada em 27/11/2006

Entidades Estatais Permanentes / Conselheiros entrevistados

1. **Companhia de Engenharia de Tráfego – CET**
Aluysio Simões Campos Filho: Entrevista realizada em 15/02/2007
2. **São Paulo Turismo S.A. / SPTuris** (ex- Anhembi Turismo e Eventos)
Luciana Leite – Secretária Executiva do COMTUR/S.P. e Diretora de Turismo da São Paulo Turismo S.A. / SPTuris (ex-Anhembi Turismo e Eventos)
Entrevista realizada em 14/03/2007

Outros entrevistados (anteriormente vinculados ao COMTUR/S.P.):

1. Ricardo Castello Branco - **ex-Presidente da Anhembi Turismo e Eventos e do COMTUR/SP (1994-1999)**
- Entrevista realizada em 27/11/2006
2. Eduardo Sanovicz – **ex-Presidente da Anhembi Turismo e Eventos e do COMTUR/S.P (2001-2002)**
- Entrevista realizada em 23/03/2007
3. Pedro D’Aléssio – ex-Diretor da **São Paulo Convention & Visitors Bureau (2003/2004)** e **representante** desta entidade no **COMTUR/S.P.**
- Entrevista realizada em 16/03/2007
4. Jarbas Favoreto – **ex-vice-presidente do COMTUR/S.P (1997-2000) e ex-representante do Sindicato das Empresas de Turismo no Estado de São Paulo (SINETUR/SP). (1994-1999).** Atualmente é **Presidente da Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico (AMITur)**
- Entrevistas realizadas em 1/10/2006; 15/11/2006; 5/03/2007
5. Aristides de La Plata – ex-Diretor da **S. Paulo Convention & Visitors Bureau (2001/2002) / ex-vice presidente do COMTUR/SP (2001-2002)**
- Entrevistas realizadas em 2/03/2007; 6/03/2007
6. Luciana Canto – Gestora da **S.Pturis** (ex- Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo)
Responsável pelo Suporte Técnico do COMTUR/S.P. (2001-2004)
- Entrevista realizada em 7/03/2006
7. Lúcia Regina – Coordenadoria de Suporte Técnico ao Turismo da São Paulo Turismo – **SPTuris** (ex-

Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo)
- Entrevista realizada em 19/04/2006; 23/10/2006

8. Luiz Roberto Pascuzzi - Assessoria de Relações Externas e Suporte ao Turismo - **SPTuris** (ex-Anhembi Turismo e Eventos da cidade de São Paulo)
- Entrevista realizada em 19/04/2006; 23/10/2006

Outros entrevistados (pesquisadores/professores)

1. Professor Dr. Mario Beni – Universidade de São Paulo:
Entrevista realizada em 4/8/2006
2. Professora Dra. Rita de Cássia Ariza da Cruz – Universidade de São Paulo
Entrevista realizada em 01/09/2006

III) Principais marcos legais adotados para a definição das fases da gestão pública no turismo no Brasil (em ordem cronológica).

Decreto-lei n. 406, de 04 de maio de 1.938.

Decreto-lei n. 55, de 18 de novembro de 1.966

Lei n. 8181, de 28 de março de 1.991.

Decreto n. 29.509, de primeiro de fevereiro de 1.991.

Decreto n. 30.082, de 30 de agosto de 1.991.

Lei n. 11.198, de 19 de maio de 1.992.

Decreto n. 32.861, de 21 de dezembro de 1.992.

Decreto n. 34.871, de 09 de fevereiro de 1.995.

Decreto n. 36.035, de 25 de abril de 1.996.

Decreto n. 33.062, de 19 de março de 1.993.

Decreto n. 46.649, de 21 de novembro de 2005.

Regimento Interno do ComTur (aprovado pela XLVII Sessão Ordinária em 08 de dezembro de 2005)

Anexo: Roteiro de Entrevista

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Questões abordadas

Do Trabalho

- 1- Tema => Participação Societal na produção das políticas públicas municipais de turismo.
- 2- Pergunta: A Criação do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo – COMTUR/S.P. concorreu para aumentar a participação cidadina na produção de políticas pública de turismo no âmbito do município de São Paulo?

Do entrevistado: Conselheiro Societal /Caracterização/Representatividade

- 1 - Nome:
- 2 - Período de tempo que está/esteve no Conselho:
- 6 – Cargo (s) ocupado (s) no COMTUR/S.P:
- 7 – Há quanto tempo atua no setor turístico:
- 8 – Segmento (os) ao qual está vinculado:
- 9 - Entidade que representa:
- 10- Cargo/Posição que ocupa na entidade
- 11- Há quanto tempo está vinculado a esta entidade:
- 12 - Critério para a sua seleção: (Há critérios?)
- 5 – Grau de autonomia para a tomada de decisão:

Da Percepção - por parte dos Conselheiros Societais – da Representatividade / Atuação /Participação dos Conselheiros Societais:

- 1 – Percepção de Entidades mais atuantes:
- 2 – Percebe os outros conselheiros societais como representativos da opinião das entidades as quais representam? Porque? (Se for necessário, citar quais têm, quais não têm)
- 3 – Percebe os outros conselheiros societais com autonomia para a tomada de decisões? Porque? (Se for necessário, citar quais têm, quais não têm)
- 4 - Havia blocos de conselheiros societais que atuavam unidos?Se sim, citar quais, e em que assuntos?
- 5 - Pertence a algum bloco?
- 6 - Acha importante os consumidores turistas estarem representados no conselho? Se sim, quem deveria representá-los?
- 7 - Acha importante que os empregados de turismo estarem representados no conselho? Se sim, que poderia representá-los?
- 8 - Acha que o conselho reflete as diversas dimensões da sociedade civil?Falta algum segmento, grupo, etc?

Da Percepção - por parte dos Conselheiros Societais - da Representatividade dos Conselheiros

Governamentais:

PERGUNTA GERAL: Como percebe a participação dos conselheiros governamentais nas reuniões do COMTUR?

- 1 – Percebe que os Conselheiros governamentais retratam as opiniões das entidades governamentais as quais representam? (Se for necessário, citar quais têm, quais não têm)
- 2 – Percebe que os Conselheiros governamentais tem autonomia? (Se for necessário, citar quais têm, quais não têm)
- 3 – Conselheiros governamentais => Percepção => alta rotatividade / baixa rotatividade no Conselho (Se for necessário, citar quais têm, quais não têm)
- 4 – Os conselheiros governamentais têm conhecimento da atividade turística? Eles se preparam para os debates?
- 5 – Havia blocos de conselheiros governamentais que atuavam unidos? Se sim, em que assuntos?
- 6- Percebe que os Conselheiros governamentais têm compromisso?

Reuniões do COMTUR/ Formação da Agenda

1 - Funcionamento das reuniões:

- Horários (de começo e término da reunião)
- Pauta (há pauta? A pauta é seguida? Há disciplina):
- Quem definia a agenda/ pauta? Quem sugere os temas? (Presidente, Vice-Presidente, Secretário Executivo, Conselheiros - vinculados a quais entidades ?
- Convidados Especiais? Aprovação?
- Quantidade de pessoas? Ausências /Presenças
- Entidades que se destacam?
- Quem conduz reuniões? Presidente, Vice- Presidente, Secretário Executivo?
- Como era conduzida a reunião? Havia disciplina?

Da Performance do COMTUR/S.P.

- 1 - Sua percepção sobre o papel e atribuição do Conselho
- 2 - Faça um PARALELO de como entende qual deveria o papel, as atribuições, a participação do COMTUR/S.P. no processo de produção das políticas públicas, de diretrizes e de orientações de turismo do município de São Paulo, e como isso ocorre na prática, de fato?
- 3 – O COMTUR/S.P., segundo o Decreto n.º 46.649/2005 é deliberativo, consultivo e de assessoramento. O que entende por deliberativo? Consultivo? E de assessoramento ?

4 - Na sua percepção, ele exerce igualmente esses papéis ou ele se destaca em alguma dessas dimensões?

Essas questões eram abordadas / debatidas no COMTUR/S.P.?

5 - Quais os temas e assuntos mais comuns nas pautas das reuniões?

6 - Percebe que as discussões no COMTUR/S.P. influenciam ou não as políticas municipais de turismo da cidade de São Paulo? Porque? Como? Se influenciam, cite exemplos em que as deliberações do conselho foram efetivamente incorporadas pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo?

7 - Os grupos de trabalho funcionavam? Apresentavam resultados?

8 - De uma maneira geral, a *performance* do COMTUR/S.P. foi satisfatória?

Limitações do COMTUR/S.P.

1 - Os conselheiros (governamentais) poderiam contribuir mais? Se sim, como?

2 - Os conselheiros (societais) poderiam contribuir mais? Se sim, como?

3 - Quais os principais fatores limitantes da *performance* do COMTUR/S.P.?

4 - Se ocorriam problemas, quais os mais freqüentes e quais aqueles que mais concorriam para obstaculizar o bom funcionamento do COMTUR/S.P.?

RESULTADOS POSITIVOS: 1ª fase evolutiva (1991-1992) / 2ª fase evolutiva(1992-2000)/ 3ª fase evolutiva (2001-2006)

Mencione os resultados positivos relativos ao período que freqüentou o COMTUR/S.P

DESAFIOS – COMTUR/S.P.

Considerando a sua experiência na área de turismo e no segmento que o senhor representa, quais os maiores desafios do COMTUR/S.P.?

OUTROS COMENTÁRIOS