

O Papel do Conselho Municipal de Turismo na Cadeia Econômica do Turismo em Juiz de Fora, MG

Autoria

Virgílio César da Silva e Oliveira - virgilio.oliveira@ufjf.edu.br
Progr de Pós-Grad em Admin/Fac de Admin e Ciências Contábeis/Curso de Mest Acad em
Admin/PPGA/FACC/CMAA/UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

Iara Braga Teixeira - iara.braga@facc.ufjf.br
Bacharelado em Administração/UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

Victor Cláudio Paradela Ferreira - victor.paradela@hotmail.com
Progr de Pós-Grad em Admin/Fac de Admin e Ciências Contábeis/Curso de Mest Acad em
Admin/PPGA/FACC/CMAA/UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

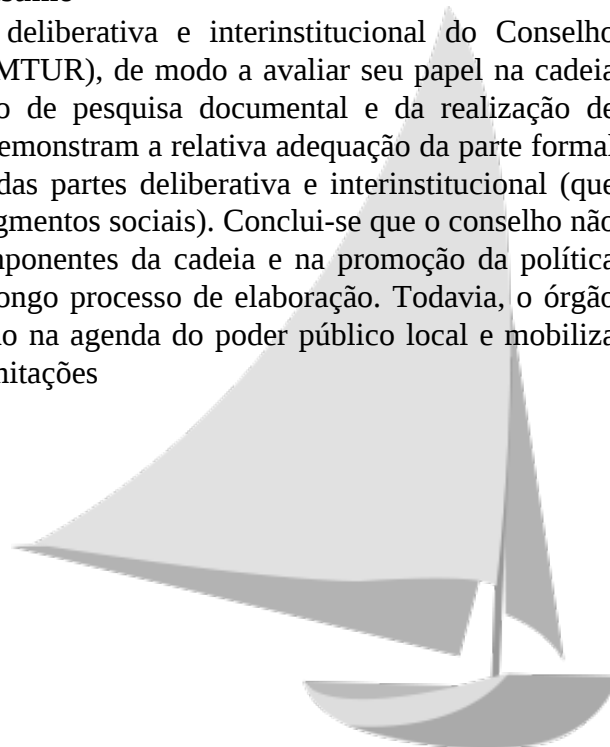
THIAGO DUARTE PIMENTEL - thiago.pimentel@ich.ufjf.br

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, que financiou este estudo - processo CSA - APQ-02693-16

Resumo

Este artigo analisa as dimensões formal, deliberativa e interinstitucional do Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora (COMTUR), de modo a avaliar seu papel na cadeia econômica em que está inserido. Por meio de pesquisa documental e da realização de entrevista, evidências foram reunidas. Elas demonstram a relativa adequação da parte formal do COMTUR, assim como as fragilidades das partes deliberativa e interinstitucional (que abarca suas relações com poderes locais e segmentos sociais). Conclui-se que o conselho não realiza seu potencial na integração dos componentes da cadeia e na promoção da política municipal de turismo, que encontra-se em longo processo de elaboração. Todavia, o órgão mantém, por décadas, o debate sobre turismo na agenda do poder público local e mobiliza esforços para minimizar as causas de suas limitações





O Papel do Conselho Municipal de Turismo na Cadeia Econômica do Turismo em Juiz de Fora, MG

Resumo: Este artigo analisa as dimensões formal, deliberativa e interinstitucional do Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora (COMTUR), de modo a avaliar seu papel na cadeia econômica em que está inserido. Por meio de pesquisa documental e da realização de entrevista, evidências foram reunidas. Elas demonstram a relativa adequação da parte formal do COMTUR, assim como as fragilidades das partes deliberativa e interinstitucional (que abarca suas relações com poderes locais e segmentos sociais). Conclui-se que o conselho não realiza seu potencial na integração dos componentes da cadeia e na promoção da política municipal de turismo, que encontra-se em longo processo de elaboração. Todavia, o órgão mantém, por décadas, o debate sobre turismo na agenda do poder público local e mobiliza esforços para minimizar as causas de suas limitações.

Palavras-chave: Cadeia Econômica do Turismo, Conselho Municipal de Turismo, Conselhos Municipais, Turismo.

1 Introdução

A cidade de Juiz de Fora está localizada na Zona da Mata de Minas Gerais, às margens da rodovia BR 040, que liga Brasília ao Rio de Janeiro. Sua população é estimada em 564.310 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE, 2019). Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) equivale a 0,778 e é considerado alto, alocando-a na posição 145 entre 5.570 municípios. A dimensão do IDH que mais contribui para essa condição é a longevidade de seus residentes, estimada, em 2010, em 75,6 anos (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, PNUD, 2013).

A cidade é servida por uma malha rododiferroviária que a conecta aos principais núcleos urbanos do país. Em paralelo, dispõe do Aeroporto Regional da Zona da Mata, que serve ao território transportando passageiros e cargas. O município destaca-se como polo das regiões administrativas da Mata, Mantiqueira e Vertentes, estendendo sua influência por mais de 150 cidades, cuja população abarca cerca de 2.000.000 de pessoas. Essa condição é resultado, em parte, da posse de um comércio forte e de um amplo setor de serviços (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, PJF, 2019).

Como aspectos favoráveis à atividade turística no município destacam-se instituições, esforços de planejamento, equipamentos públicos e eventos, tais como: a) a Universidade Federal de Juiz de Fora, que possui curso de graduação e pesquisas centradas no tema; b) a organização Juiz de Fora Convention & Visitors Bureau, associação de direito privado voltada ao fomento do turismo; c) o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), que reúne atores públicos, privados e públicos não estatais; d) o plano estratégico setorial do turismo (PESTJF) que, na década passada, serviu-se de metodologia inovadora e de participação social para aprimorar o turismo local; e) um centro de convenções de 15.000 m², denominado Expominas Juiz de Fora, com capacidade de receber, simultaneamente, até 13 mil pessoas e f) calendário anual de eventos, de natureza diversa.

Diante de tais potencialidades e da dificuldade de se articular esforços de atores com práticas e interesses não absolutamente convergentes, este artigo relata os resultados de uma pesquisa realizada junto ao COMTUR. Ela corresponde à primeira parte de um estudo maior, em andamento, financiado por agência de fomento, que possui como objeto a cadeia econômica do turismo no município. Nesse sentido, sua pergunta norteadora é: em que medida o Conselho Municipal de Turismo pode ser considerado um órgão dotado de efetividade na articulação de elementos normativos, atores, práticas e recursos relativos à cadeia econômica do turismo em Juiz de Fora?

Os esforços despendidos na pesquisa podem ser considerados relevantes, pois: a) o município de Juiz de Fora apresenta potencialidades relacionadas ao turismo que são



subexploradas. Compreender o papel do conselho municipal – que lida com ações públicas e privadas voltadas ao segmento – favorece o entendimento dessa cadeia econômica e, em consequência, dos fatores que restringem o seu dinamismo e b) por se tratar de um segmento que articula múltiplos atores, sua análise opera para a compreensão da democracia local e da articulação de esforços favoráveis ao desenvolvimento endógeno da localidade e da região.

2 Referencial teórico

O referencial teórico deste estudo encontra-se organizado em duas partes. A primeira discute, de modo breve, o turismo como política pública no Brasil. A segunda detalha as dimensões formal, deliberativa e interinstitucional de conselhos gestores.

2.1 O turismo como política pública no Brasil

No início de 2018, apesar do contexto de adversidade vivido pelo país, a atividade turística apresentou crescimento (BRASIL, 2018b). Com a expansão da internacionalização das relações sociais, o turismo se tornou um elemento estratégico da economia mundial, pois promove transferência de poder de compra dos cidadãos de um país para outro.

A Organização Mundial do Turismo (OMT) define o turismo como um conjunto de atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e estadias em lugares diferentes do habitual, por um período curto de tempo, com fins de lazer, negócios e outros motivos não relacionados com o exercício de uma atividade remunerada no lugar visitado (IBGE, 2012).

O Brasil, em 2017, ocupou o 27º lugar, em um universo de 136 nações, no que se refere à competitividade em turismo. Quatorze dimensões foram analisadas em um relatório do Fórum Econômico Mundial para construção desse ranking (BRASIL, 2017). No que se refere ao turismo receptivo, medido a partir de desembarques internacionais em aeroportos nacionais, há, entre 2006 e 2015, nítido crescimento, que parte do patamar de 6.3 milhões de turistas para 10.5 milhões. O mesmo pode ser dito em relação ao turismo interno, pois o desembarque nacional de passageiros evoluiu de 46.3 milhões de pessoas, em 2006, para 97.8 milhões em 2015 (BRASIL, 2018a).

A natureza descentralizada e participativa da promoção de políticas públicas no Brasil estimula ações complementares entre União, estados e municípios. Esta afirmação é endossada pelo conteúdo da Lei nº. 11.771, de 2008, que estabeleceu a Política Nacional de Turismo e o Sistema Nacional de Turismo. Destaca-se que o Fundo Geral de Turismo, elemento-chave desse arranjo, era preexistente, tendo sido instituído em 1971 pelo Decreto-Lei nº. 1191. Integram, portanto, o Sistema Nacional de Turismo (SNT): o Ministério do Turismo, o Instituto Brasileiro de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Há, na Lei nº. 11.771, previsão para que instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais também sejam partes do SNT (BRASIL, 2008).

Isso evidencia a pluralidade de atores públicos, privados e do setor público não estatal que podem condicionar a dinâmica do segmento turístico no Brasil. De certa forma, nos três níveis federativos, os conselhos destacam-se como elementos mediadores e, por essa razão, o diagnóstico da cadeia turística da cidade de Juiz de Fora partirá do COMTUR.

2.2 Conselhos gestores de políticas públicas

O propósito da seção 2.2 é reunir elementos para análise das características do Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora. Assim, ela detalha a origem e define conselhos gestores, além de tratar das dimensões formal, deliberativa e interinstitucional dos mesmos.

2.2.1 Conselhos gestores: origem e definição

Não há consenso em relação à origem dos conselhos como formato institucional no Brasil. Enquanto alguns autores consideram que os conselhos já existiam antes mesmo de haver participação popular significativa, outros acreditam que eles apenas surgiram quando, de fato, essa participação mostrou-se presente. De acordo com Kronemberger, Medeiros e Dias



(2016), o surgimento dos conselhos ocorreu por volta de 1931 e tinha como propósito a discussão da economia em diversos setores. Esses conselhos eram centralizados e com nenhuma participação da sociedade civil.

Enquanto isso, outros autores, como Gohn (2000, p. 35), descrevem o início dos conselhos comunitários nos anos 1960 como uma “experiência histórica” e mostram que foi nos anos 1980 que os conselhos se tornaram uma novidade no cenário político, tendo como núcleo central a participação popular (GOHN, 2000).

Nos anos 1970, começou um forte debate sobre a participação da sociedade no interior dos conselhos. No entanto, foi só com a Constituição Federal de 1988 que o país estabeleceu um regime de democracia semidireta, centrado no princípio da participação popular na administração pública, adotando mecanismos descentralizadores (CARVALHO et al., 1999). Após anos, o formato se mantém e conselhos e conselheiros podem amadurecer suas ações.

Com a Constituição de 1988, ocorreu o reforço do processo de descentralização que se tornou essencial para os municípios, criando estruturas de participação entre o Estado e a sociedade para gestão (efetivamente pública) das políticas sociais. Em determinados segmentos de ação estatal, os conselhos tornaram-se obrigatórios, conforme definido em legislações específicas, de modo que sua não existência penaliza as localidades no que se refere ao repasse de recursos.

Com essa função específica de favorecer a cogestão de ações estatais, voltadas ao interesse coletivo, os conselhos representam meios públicos de deliberação. O papel de seus membros é discutir e tomar decisões sobre as políticas públicas locais e regular os atos do governo, transformando o orçamento em ações, instrumentos e serviços concretos para as comunidades (AVRITZER, 2006 apud OLIVEIRA, 2009).

Além de sua trajetória de institucionalização, características relativas aos conselhos gestores operam para sua efetividade. Estas, assim como estabelecido por Oliveira (2009), podem integrar três dimensões (formal, deliberativa e interinstitucional), que serão pormenorizadas nas próximas seções.

2.2.2 Dimensão formal dos conselhos gestores

Existem conselhos diversos, abarcando vários segmentos de políticas públicas, nos três níveis federativos. Gohn (2001), ao categorizá-los, coloca em relevo os que são voltados: a) às ações e aos serviços públicos, focados em necessidades básicas da população, como saúde e educação; b) aos interesses gerais da comunidade, como meio ambiente e patrimônio histórico-cultural e c) às demandas de grupos específicos da sociedade, como mulheres e idosos.

A natureza de um conselho é importante para definir a amplitude de poder e de responsabilidade que ele possui. Aqueles caracterizados como deliberativos detêm maior poder de decisão, enquanto os consultivos se voltam à emissão de posicionamentos, que podem ser acatados (ou não) pelos poderes locais. Eles podem também ser fiscalizadores ou mobilizadores, que, respectivamente, controlam as ações do Estado e estimulam a participação da sociedade.

A estrutura organizacional dos conselhos é formada, normalmente, pelo plenário e pela diretoria, podendo alterar-se com a existência de elementos como uma secretaria executiva e comissões, permanentes ou temporárias (ALLEBRANDT, 2003). A diretoria pode cercar-se de cuidados para que postos-chave no conselho sejam alternados entre os segmentos que o integram. Em paralelo, é desejável que os mandatos do plenário não coincidam com os mandatos do Executivo. Tal precaução pode minimizar os inconvenientes da descontinuidade político-administrativa. Também é importante que o conselho tenha caráter ampliado, ou seja, que seu regimento estabeleça a existência de interseções mais amplas com a sociedade, sob a forma de conferências, reuniões itinerantes e outros meios, capazes de evitar o isolamento do conselho gestor.



No momento da institucionalização de um conselho, a distribuição de poder entre governo e população é essencial para que dinâmicas deliberativas equilibradas e vigorosas se instalem. Os modelos que buscam garantir tal simetria são o paritário, o tripartite, o tripartite paritário, o tetrapartite e o tetrapartite paritário¹ (ALLEBRANDT, 2003).

Um debate que deve ser conduzido em relação aos conselhos é que os órgãos necessitam de infraestrutura, recursos financeiros e gerenciais para o seu funcionamento. Na primeira categoria, um local para reunião, móveis e equipamentos de informática são necessários. Autonomia financeira é importante, pois algumas deliberações necessitam de orçamento para se materializarem. As demandas gerenciais podem abarcar funcionários (que podem ser compartilhados entre conselhos) e, em certos casos, assessoria técnica.

Além de todos os aspectos mencionados, os conselhos devem preocupar-se com seus processos pedagógicos, para aperfeiçoamento da capacitação de seus integrantes. Cuidados com a pedagogia dos conselhos podem favorecer a organização de cursos de nivelamento, capacitação e atualização de conselheiros. Podem, ainda, aproximar os órgãos de organizações como conselhos supramunicipais, escolas de governo e instituições de ensino e/ou pesquisa.

Além de aspectos estruturais (formais), a efetividade de um conselho depende do vigor deliberativo que ele é capaz de demonstrar. Assim, faz-se necessário entender em que medida: a) ele é capaz de integrar cidadãos aos seus processos e b) esses sujeitos se posicionam, manifestando anseios coletivos. O próximo tópico irá tratar desses pontos.

2.2.3 Dimensão deliberativa dos conselhos gestores

A compreensão da dimensão deliberativa de um conselho gestor pode servir-se da noção de poliarquia, estabelecida por Dahl (2001). Por meio da articulação de duas variáveis, sistemas poliárquicos seriam aqueles dotados de inclusividade, ou seja, de participação plural significativa e de liberalização, traduzida em contestação pública. Os próximos parágrafos irão tratar de elementos que condicionam a qualidade da deliberação em um conselho gestor.

As reuniões tendem a ocorrer mensalmente, bimestralmente ou, em casos excepcionais, podem apresentar outra periodicidade. O presidente, o vice-presidente e os secretários, que formam a mesa diretora, devem convocar as reuniões, mencionando a pauta que será discutida, para que os conselheiros tenham tempo de buscar informações e de conversar com suas organizações de referência.

As reuniões começam, normalmente, com a abertura dos trabalhos pelo presidente, que afere a presença dos conselheiros, para verificação de quórum. Em seguida, ocorre a leitura e a análise da ata anterior, para que a mesma seja aprovada e assinada. A seguir, apresenta-se a ordem do dia, ou seja, os tópicos que serão discutidos, e, por fim, temas emergentes podem ser tratados (se for da concordância da plenária) e avisos são transmitidos (KRONEMBERGER, MEDEIROS e DIAS, 2016). As pautas de cada reunião podem ser direcionadas à gestão interna do conselho ou a aspectos externos que, em tese, devem tratar da política pública do segmento a que se vincula. Sua efetividade está associada, fundamentalmente, às discussões que transcendem seus limites.

Além de aspectos ligados ao rito deliberativo, há elementos substantivos que operam para a qualidade das deliberações. A eliminação de qualquer tipo de censura e o estabelecimento de relações dialógicas, que mitigam autocensuras, devem ser destacados. Outros requisitos foram apontados por Vittulo (2000), a saber: o envolvimento de todos os interessados em um tema, a igualdade política, a livre troca e o acesso irrestrito a informações, a imparcialidade na determinação das pautas e na condução de reuniões e a não interferência da assimetria de recursos (econômicos, culturais etc.) nas interações dialógicas.

2.2.4 Dimensão interinstitucional dos conselhos

A dimensão interinstitucional dos conselhos associa-se às suas relações com a sociedade civil organizada e com os poderes instituídos. Em uma atuação efetiva, os conselhos podem transformar-se em elos, que favorecem a conexão entre campos portadores de



demandas e campos dotados de meios e de legitimidade para atendê-las. De acordo com Oliveira (2009), as principais interfaces de um conselho gestor municipal contemplam, por um lado, movimentos populares, entidades voltadas a demandas coletivas, associações comunitárias, sindicatos e organizações não-governamentais e, por outro, o Executivo local e suas secretarias, o Legislativo local e o Ministério Público.

No âmbito da sociedade civil, destaca-se que os atores coletivos mencionados podem conquistar assentos nos conselhos. A eles caberá, portanto, a indicação ou eleição de conselheiros, que irão advogar em prol dos anseios sociais. No âmbito dos poderes locais, boas relações devem ser estabelecidas para que as resoluções do conselho condicionem processos na esfera executiva e ganhem perenidade por iniciativas legislativas (OLIVEIRA, 2009). Descompassos e falta de reciprocidade em tais relações poderão ser mediados pelo Ministério Público, que pode fiscalizar, inclusive, os conselhos (FRISCHEISEN, 2000).

3 Procedimentos metodológicos

Os objetivos que norteiam esta pesquisa aproximam-na das perspectivas exploratória e qualitativa. As técnicas empregadas na coleta de dados foram a entrevista pessoal e a pesquisa documental – em legislações, regimento interno e atas de reunião. É possível caracterizar as entrevistas como interações que buscam prospectar evidências. A elaboração de um roteiro de questionamento qualificou a atividade, neste estudo, como parcialmente estruturada (LAVILLE e DIONNE, 1999). Um conselheiro, que integra o COMTUR desde 2011, foi ouvido após a realização da pesquisa documental. Ele foi selecionado em função de seu efetivo engajamento no órgão. Além de revelar elementos alheios aos documentos, as causas de particularidades presentes em normas e atas foram esclarecidas.

As informações reunidas pela entrevista e pela pesquisa documental foram analisadas sob as orientações da análise de conteúdo. O estudo empregou categorias semânticas, que organizaram as evidências segundo temas (BARDIN, 2004). Estes, foram estabelecidos em harmonia com o referencial teórico. A apresentação das evidências e sua análise encontra-se na seção 4 deste artigo.

4 Resultados e discussão

Em 18 de fevereiro de 1998, a Lei nº. 9218 foi promulgada, criando o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo de Juiz de Fora. Em 27 de agosto de 1999, o Decreto nº. 6512 instituiu o regimento interno do órgão, que contava com onze membros, sendo quatro vinculados ao poder público e sete à sociedade civil. Em seus primeiros anos, o COMTUR não estabeleceu um plano municipal de turismo ou documento análogo.

O instrumento que formalizou propósitos e ações para o segmento na cidade foi publicizado em 2004. Trata-se do Plano Estratégico Setorial do Turismo de Juiz de Fora (PESTJF), destinado a fazer da localidade um destino turístico, com roteiros e produtos especializados (PJF, 2004).

Em 16 de dezembro de 2010, o Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora foi reinstituído pela Lei nº. 12.178, que revogou a de 1998. Na mesma data seu regimento interno foi aprovado. Em 13 de novembro de 2018, o documento foi reeditado. A motivação mencionada na entrevista para recomposição do COMTUR foi a possibilidade de acesso a recursos estaduais, oriundos do ICMS Turísticoⁱⁱ. As ações foram capitaneadas pelo Poder Executivo local.

Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Agropecuária, o COMTUR é um órgão associado à prestação de serviços pela Administração Pública, consultivo, de assessoramento e fiscalização, destinado a orientar, incentivar e promover a atividade turística no município (PJF, 2010a).

A estrutura organizacional do conselho é composta por diretoria executiva, comissão fiscal e membros, que integram sua plenária. A diretoria executiva é formada por presidente, vice-presidente e secretário e a comissão fiscal reúne cinco conselheiros. O mandato da



diretoria corresponde a dois anos, sendo permitida uma recondução ao vice-presidente e ao secretário (PJF, 2018a). As ações do COMTUR são favorecidas pelo trabalho de comissões técnicas.

Há, em Juiz de Fora, um fundo público associado ao segmento turístico. Ele foi criado pelo mesmo instrumento que instituiu o COMTUR, isto é, a Lei nº. 12.178. Em 17 de dezembro de 2017, instituiu-se o estatuto do FUMTUR. Possíveis receitas serão originárias de dotações e contribuições de pessoas físicas ou jurídicas; de transferências provenientes da União, estado ou entidades públicas ou privadas ou, ainda, de resultados de operações financeiras do FUMTUR (PJF, 2010a; PJF, 2017).

Destaca-se que a gestão do FUMTUR não está diretamente vinculada ao COMTUR, como esclarece o trecho a seguir: “o FUMTUR será administrado pelo órgão diretamente relacionado ao Turismo, da Prefeitura de Juiz de Fora, cabendo ao titular a gestão financeira dos recursos e execução das tarefas técnicas e administrativas inerentes ao Fundo” (PJF, 2010a; PJF, 2017).

O conselho pode ser qualificado como restrito, pois não foram realizadas conferências municipais ou reuniões itinerantes entre territórios da cidade (apenas entre as sedes das entidades com assento no COMTUR). Tais aspectos foram confirmados pela entrevista.

O COMTUR pode ser considerado um arranjo institucional sociedade-governo, pois sete conselheiros vinculam-se ao poder público municipal e quatorze representam entidades sociais. Destaca-se, contudo, que a Portaria nº. 10.131, de 03 de setembro de 2018, que nomeia os membros do conselho, destaca 17 titulares (e seus respectivos suplentes) para a sociedade civil.

No que se refere às infraestruturas física e administrativa o COMTUR tem ao seu dispor, para a realização de reuniões, o Museu Ferroviário de Juiz de Fora, a Casa dos Conselhos e o auditório da prefeitura. As instalações atendem às demandas do órgão, de acordo com a declaração do entrevistado. Nota-se que as reuniões extraordinárias, voltadas à elaboração (em curso) do plano municipal, acontecem na Universidade Federal de Juiz de Fora. As rotinas gerenciais do conselho ficam sob responsabilidade de seu membro secretário e a entidade à qual ele se vincula (Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – Zona da Mata Mineira) provê os meios para a realização dessa função.

O financiamento do COMTUR tem contado com repasses do governo estadual, por meio do ICMS turístico. Nos últimos exercícios, o Executivo local e o conselho direcionaram para o segmento valores superiores aos recebidos dessa fonte. Em 2018, o ICMS Turístico destinou para Juiz de Fora R\$ 41.978,09 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019).

Não foram observadas nas atas e não foram mencionadas na entrevista iniciativas formais de nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros. O diálogo entre o COMTUR e outros conselhos da cidade foi declarado inexistente. A troca de informações intraconselho foi classificada como constante, embora não abarque todos os membros. A interação com o Conselho Estadual de Turismo foi mencionada, mas, no passado, pois um conselheiro ascendeu à condição de conselheiro estadual.

Concluído o detalhamento da dimensão formal do COMTUR, os próximos parágrafos versam sobre características de seu processo de deliberação. De acordo com o regimento interno do conselho, as reuniões são abertas à participação da sociedade. O COMTUR deve se reunir ordinariamente, no mínimo, seis vezes por ano. Extraordinariamente, seus trabalhos ocorrem por convocação do presidente ou de, ao menos, um terço de seus membros ou, ainda, por iniciativa da diretoria executiva. Não havendo quórum, cabe ao presidente aguardar 15 (quinze) minutos. Após esse intervalo a reunião poderá começar com qualquer contingente. As decisões serão tomadas por maioria simples dos votos (PJF, 2018a).

No que diz respeito à inclusividade e à contestação pública, realizou-se a pesquisa documental nas atas de reunião do COMTUR, disponibilizadas no portal da Prefeitura de Juiz de Fora. Foram analisados, no primeiro semestre de 2019, registros disponíveis das 10 últimas



reuniões ordinárias, que abarcam integralmente os anos de 2018 e 2017, bem como o segundo semestre de 2016, conforme expressa o Quadro 1.

Quadro 1 - Características das atas analisadas

Ano	Data das reuniões ⁱⁱⁱ	Presentes: poder público (07 assentos)	Presentes: sociedade civil (14 assentos) ^{iv}	Itens de pauta / Itens que exigiram deliberação
2018	31/10	04	08	01 / 01
	10/10	04	09	02 / 02
	12/07	05	06	01 / 01
2017	10/05	03	06	01 / 00
	26/01	01	07	03 / 01
2016 ^v	02/12	01	06	02 / 01
	31/10	02	06	02 / 00
	06/10	01	05	03 / 02
	20/07	02	03	03 / 00
	15/06	02	05	01 / 00

Fonte: elaboração dos autores (2019).

A noção de inclusividade é estimada pelo percentual de participação dos conselheiros, por segmento institucional. Entende-se que as entidades sociais e os órgãos governamentais inserem-se no COMTUR quando seus representantes estão na plenária. Já a contestação pública é estimada por registros de argumentação e contra argumentação ou, em sentido oposto, pela evidenciação de decisões por unanimidade.

O percentual de participação de conselheiros vinculados ao poder público, nas reuniões analisadas, correspondeu a 35,7%. Esse mesmo indicador, para conselheiros da sociedade civil, foi equivalente a 43,6%. Cada medida poderia chegar a 100%, se todos os conselheiros (ou seus suplentes) participassem de todas as reuniões. A entrevista confirmou que há, no conselho, um grupo que se mantém coeso, mas é minoritário. É esse núcleo que tem conduzido os debates sobre a política local. A participação dos demais integrantes é vacilante. Há, ainda, o relato de que muitos indivíduos “passaram pelo conselho”, buscando a satisfação de interesses próprios.

Embora as atas sejam sintéticas, foi possível apurar que 85,7% dos pontos de pauta que exigiram deliberação foram aprovados por unanimidade (01 em 08 itens). Prosseguindo, a classificação dos itens teve o intuito de reconhecer a relação entre temas vinculados à gestão interna do conselho e temas voltados ao segmento turístico. Embora todos os pontos sejam relevantes, apenas os do segundo estrato tendem a impactar a política pública local. Nas reuniões analisadas 85,7% das deliberações voltaram-se para questões intraconselho.

O mandato dos membros do COMTUR possui duração de dois anos, contados a partir da nomeação, sendo permitida a recondução. O critério para revogação do mandato de conselheiros (deixar de comparecer a três reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas em um ano), estabelecido no primeiro regimento (PJF, 2010b), foi suprimido do documento em vigor (PJF, 2018a).

Os representantes do poder público são indicados pela Prefeitura de Juiz de Fora. Cabe a cada entidade da sociedade civil indicar seus prepostos. Não há, em leis ou no regimento, menção a meios que impeçam que a sucessão no conselho coincida com a sucessão no Poder Executivo local. No que tange à participação de atores dos segmentos governamental e não governamental não foram relatados comportamentos radicalmente distintos. A distinção percebida diz respeito ao interesse direto ou indireto no segmento turístico. Assim, órgãos governamentais diretamente focados no tema “turismo” demonstram maior engajamento. O mesmo pode ser dito em relação aos atores não governamentais.

A relação com os poderes instituídos foi descrita como respeitosa, mas sua intensidade é atenuada em função da importância relativa do segmento de política pública. Todavia, de



acordo com a entrevista realizada, temas relevantes do segmento, que integram a agenda do Executivo local, são sempre encaminhados ao COMTUR para debate. O elo com segmentos organizados da sociedade civil é limitado, na justa medida do envolvimento restrito de seus conselheiros, evidenciado pela análise das atas.

Encontra-se nos próximos parágrafos a análise das dimensões formal, deliberativa e interinstitucional do COMTUR, à luz de boas práticas mencionadas no referencial teórico.

De modo formal, a criação e a reinstituição do COMTUR por lei municipal favoreceu o debate entre os atores do segmento. Contudo, entre o primeiro ato e o segundo, o órgão deixou de ser deliberativo e passou a ser consultivo, fato que tende a diminuir sua capacidade de interferência junto aos poderes locais. Sua estrutura de governança é adequada – plenário, diretoria e comissões – e, em tese, o formato sociedade-governo amplia a força societal em argumentações. Há um fundo público associado (mas que não gere os recursos captados, ou seja, a parcela municipal do ICMS turístico) e há documento norteador dos atos (desatualizado, pois data de 2004). A não realização de conferências municipais depõe contra a ação capilar do COMTUR junto aos cidadãos. Sua infraestrutura física e administrativa é adequada. A ausência de processos pedagógicos rotineiros desfavorece o aprendizado coletivo.

Já a dimensão deliberativa é condicionada pela decisão de se realizar seis reuniões ordinárias por ano e reuniões extraordinárias frequentes. A obediência ao calendário estipulado é requisito para recebimento do ICMS turístico e explica a opção do COMTUR. Em paralelo, todo o debate relacionado à atualização da política municipal de turismo migrou para as reuniões extraordinárias. Uma possível consequência desse fato é o esvaziamento dos encontros. A condução das reuniões segue o rito adequado e atas são lavradas e publicizadas. A análise das mesmas revelou baixos índices de participação e de contestação nos segmentos governamental e não governamental. A entrevista esclareceu que a efetiva mobilização é de apenas parte do conselho, mas há coesão no coletivo que se envolve. É digno de nota o percentual de deliberações autorreferentes em relação àquele que diz respeito ao segmento turístico. As regras de governo dos mandatos também podem ser consideradas adequadas, com exceção da retirada do texto do regimento em vigor dos parâmetros de revogação dos mesmos. O comportamento homogêneo de conselheiros que representam governo e sociedade reforça a percepção de que há coesão no grupo minoritário que mantém em movimento o COMTUR. Entre esses atores, a linguagem não se traduz em meio de reafirmação de assimetrias de poder.

As relações interinstitucionais do conselho são marcadas, de um lado, por limitada inserção na cadeia, embora haja trocas contínuas com elos interessados e responsivos. De outro lado, embora a interação com os poderes instituídos seja respeitosa e de mútua influência, percebe-se a falta de uma “correia de transmissão” mais intensa, que movimente iniciativas, principalmente junto ao Poder Executivo local. O fato do turismo não ser um campo de política pública tradicional (e de orçamento robusto), a condição consultiva do COMTUR e a ausência de uma política municipal atualizada favorecem esse cenário.

5 Considerações finais

Os esforços empreendidos no estudo que embasa este artigo buscaram subsídios para satisfação da seguinte pergunta: em que medida o Conselho Municipal de Turismo pode ser considerado um órgão dotado de efetividade na articulação de elementos normativos, atores, práticas e recursos relativos à cadeia econômica do turismo em Juiz de Fora?

As evidências reunidas colocaram em relevo limitações significativas, que tornam o COMTUR apenas parcialmente efetivo em seu papel articulador. As causas dessa condição dizem respeito ao órgão e, também, aos integrantes da cadeia.

Aspectos essenciais para o reposicionamento do conselho irão demandar a revisão: a) de instrumentos norteadores, como a política municipal de turismo, que elegerá prioridades para o segmento, e do regimento, que poderá recuperar o caráter deliberativo do conselho e as relevantes regras para destituição de mandatos; b) do posicionamento de atores,

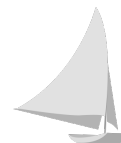


governamentais e não governamentais, que deverão, com exceções, demonstrar compromisso. Para tanto, faz-se necessário focar em demandas não individuais e que transcendam o curto prazo. Em outros termos, deve-se perseguir o interesse bem compreendido, que, segundo Tocqueville (2005), justifica o sacrifício particular em prol do bem coletivo (que será fonte de benefício individual futuro); c) de práticas, para que se voltem à efetiva combinação de esforços, servindo-se da multiplicidade de saberes que converge para o COMTUR e d) de recursos, para que sejam prospectados, destinados ao FUMTUR e geridos pelo conselho, tal como preconizam as boas práticas de governança compartilhada entre governos e comunidades.

Como condições necessárias e não suficientes – já que a demanda turística é produto de uma série de fatores e oscila segundo condicionantes econômicos – os pontos acima podem contribuir para a conversão de potencialidades turísticas de Juiz de Fora e do entorno em fluxo turístico de fato, que pode expandir espirais de desenvolvimento que favoreçam as condições de vida de cidadãos e empreendedores locais.

6 Referências

- ALLEBRANDT, S. L. Conselhos municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...**
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Anuário estatístico de turismo - 2017**. 2018a. Disponível em: <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>>. Acesso em 20 fev. 2018.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo apresenta resultado positivo em março**. 2018b. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11374-turismo-apresenta-resultado-positivo-em-mar%C3%A7o.html>>. Acesso em 20 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Brasil avança no ranking de competitividade em turismo do Fórum Econômico Mundial**. 2017. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/7673-brasil-avan%C3%A7a-no-ranking-de-competitividade-em-turismo-do-f%C3%B3rum-econ%C3%B4mico-mundial.html>>. Acesso em 12 mar. 2018.
- BRASIL. **Lei nº. 11771**. 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e dá outras providências.
- CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V.; MASSOQUETTE, B. B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...**
- DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: USP, 2005. 234p.
- FRISCHEISEN, L. C. O Ministério Público como garantia da efetividade dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 78-82.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Robin Hood**. 2019. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/>>. Acesso em 12 jan. 2019.
- GOHN, M. G. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 35-40.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades IBGE. Juiz de Fora**. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/panorama>>. Acesso em 10 jan. 2019.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia do turismo: uma perspectiva macroeconômica 2003-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. C.; DIAS, A. F. Conselhos municipais: institucionalização e funcionamento. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 151-182.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MINAS GERAIS. **Lei nº. 18030**. 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras**. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **A cidade**. 2019. Disponível em <<https://www.pjf.mg.gov.br/cidade/index.php>>. Acesso em 12 jan. 2019.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Conselho municipal de Turismo. **Regimento interno (2018)**. 2018a.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Conselho municipal de Turismo. **Comissões técnicas e entidades participantes**. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/comtur/estrutura/comissoes.php>>. Acesso em 29 abr. 2018b.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Estatuto do fundo municipal de turismo de Juiz de Fora**. 2017. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=65884>. Acesso em 08 jan. 2019.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Lei nº. 12.812**, 12 jul. 2013. Altera a Lei n. 12.178, de 16 de dezembro de 2010.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Lei nº. 12.178**, 16 dez. 2010a. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Conselho municipal de Turismo. **Regimento interno (2010)**. 2010b.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Plano Estratégico Setorial do Turismo de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**. 2013. Relatório do desenvolvimento humano de Juiz de Fora, MG. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/juiz-de-fora_mg>. Acesso em 21 jan. 2019.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VITULLO, G. O. Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 186-231, 2000.

ⁱ Os conselhos paritários têm o mesmo número de membros entre sociedade e governo; os tripartites possuem integrantes divididos igualmente entre sociedade, prestadores de serviço no campo da política pública e governo; os tripartite paritários são formados pelos três grupos mencionados, mas a quantidade de conselheiros da sociedade civil equivale a 50% dos assentos; no modelo tetrapartite a divisão é entre governo, prestadores de serviços, sociedade e profissionais da área em que o conselho atua, tendo divisão igualitária e no modelo tetrapartite paritário a sociedade civil possui metade dos assentos disponíveis (ALLEBRANDT, 2003).

ⁱⁱ A Lei estadual nº. 18.030, de 2009, dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Entre os critérios que definem as cotas nota-se a atividade turística e sua gestão (MINAS GERAIS, 2009).

ⁱⁱⁱ É digna de nota a relação entre reuniões ordinárias (10) e extraordinárias (31) realizadas no período de referência da pesquisa. Explica esse fato a decisão de se discutir o plano municipal de turismo em reuniões extraordinárias, com periodicidade inferior às ordinárias. Estima-se que um terço do plano esteja elaborado.

^{iv} A análise das presenças no COMTUR considerou a composição expressa na Lei nº. 12.812, apesar da divergência entre ela e a Portaria nº. 10.131.

^v Uma ata foi lavrada em 17/08/16, para uma reunião ordinária não realizada, por falta de quórum.