



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Instituições participativas e bens democráticos: voz e presença no Conselho Municipal de Turismo de São Luís (COMTUR/SLZ), Maranhão, Brasil

Angela Roberta Lucas Leite, Augusto Monteiro Silva, Juliana Ferreira Da Silva , Bruno Martins Augusto Gomes

[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação

Instituições participativas e bens democráticos: voz e presença no Conselho Municipal de Turismo de São Luís (COMTUR/SLZ), Maranhão, Brasil

Resumo: O COMTUR/SLZ configura-se como uma importante instituição democrática e participativa para o turismo da cidade de São Luís, uma vez que possui o poder de influenciar as tomadas de decisão das políticas públicas. Deste modo, investigou-se como a igualdade política vem sendo produzida aos (pelos) membros das gestões do COMTUR/SLZ nos anos de 2018 a 2022. Adotou-se a abordagem qualitativa, do tipo documental e a análise de conteúdo a partir das leis, atas e normas internas do COMTUR/SLZ. Os resultados apontaram inconsistências no que tange à paridade, mecanismos de seleção de novos conselheiros, participação de cidadãos externos, bem como o uso reduzido da voz e da capacidade de influenciar os temas discutidos no colegiado por parte dos conselheiros. Conclui-se que a produção da voz e presença são desafios para a atual gestão (e futuras), uma vez que as inconsistências apresentadas fragilizam a produção da inclusão.

Palavras-chave: Conselhos municipais. Bens democráticos. Inclusão. São Luís.

1 INTRODUÇÃO

Os conselhos de políticas públicas estão presentes em grande parte dos municípios brasileiros, sendo estes canais públicos e plurais, cuja proposta é articular e intensificar o diálogo entre governo e sociedade nas tomadas de decisão dos problemas públicos. Os conselhos constituem desenhos institucionais de partilha do poder, com representação mista de atores da iniciativa privada, gestão pública e sociedade civil (AVRITZER, 2008), ou seja, essas instituições participativas permitem a presença direta do cidadão na tomada de decisão (SILVA, *et al.*, 2022).

Desse modo, tais instituições são, em sua grande maioria, “orientadas por propostas e teorias normativas que justificam a participação do cidadão em processos decisórios de políticas públicas” (BRAGA; PESSALI, 2018, p. 523), tendo em vista a ampliação da soberania popular. Nas políticas públicas de turismo, de acordo com Silva *et al.* (2022), que lidam com atividades que geram impactos positivos e negativos relacionados às dimensões econômica, ambiental e sociocultural, há necessidade da participação de conselhos em diferentes níveis de governo.

Contudo, verifica-se que a participação nos conselhos de política não é livre e limita-se conforme a quantidade e perfil dos agentes políticos, o que nos leva a refletir que a paridade por si só não garante a representação política, logo, a definição dos eixos em discussão é permeada de acordo com a atividade de interesse e a escolha dos representantes, ou seja, como se define e se constrói essa representação. A inclusão, entendida no que se refere às subdimensionar presença e voz, é um dos bens democráticos segundo Smith (2009) e foco deste estudo.

No caso dos conselhos municipais de turismo, Gomes (2018) os caracteriza pela interação reiterada entre organizações empresariais e setor público. Portanto, é uma característica desses conselhos que a escolha dos participantes, os eixos centrais de discussão e representação política tendem a seguir o interesse privado, tendo em vista a própria dinâmica da cadeia produtiva do turismo. Desse modo, o foco empírico desta investigação são os conselhos municipais de turismo, pois eles permitem observar a democracia na interação entre empresários e setor público, especialmente a inclusão e representação da comunidade local.

Para tanto foi selecionado o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Luís (MA) - COMTUR/SLZ, que se constitui uma importante instituição democrática e participativa para o turismo local da capital maranhense. Optou-se pelo conselho da cidade de São Luís por ser a capital do Estado do Maranhão, que concentra a maior população do estado, estimada em 1.115.932 pessoas (IBGE, 2023). Com seus 410 anos de história, a cidade maranhense possui um acervo urbanístico tombado como Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura (Unesco) e manifestações culturais como o tambor de crioula e o complexo de bumba-meu-boi tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (SETUR, 2021). Além disso, a atividade turística em São Luís tem registrado motivações de seus visitantes voltadas ao lazer e ao entretenimento associado ao turismo cultural e de sol e praia (SETUR, 2021). Em 2022, a cidade registrou um fluxo de 1.390.396 visitantes no Aeroporto de São Luís (UFMA, 2023), denotando um turismo que interage com as dinâmicas sociais, culturais e políticas e conseqüentemente, gera efeitos que necessitam da participação do Estado e dos cidadãos nas tomadas de decisão.

Ao entender a importância do conselho de turismo para o desenvolvimento econômico e social da cidade de São Luís, instiga-se ampliar estudos e pesquisas relacionados à produção do bem democrático inclusão. Desse modo, questiona-se de que forma se dá a presença e a voz dos envolvidos dentro do COMTUR/SLZ? A composição do conselho tem garantido a paridade para a tomada de decisão? E, por fim, como a participação popular tem conferido igualdade política a partir da inclusão (voz e presença) dos agentes políticos que compõem o COMTUR/SLZ?

Para responder às indagações expostas, é que se busca investigar como a igualdade política vem sendo produzida aos (pelos) membros das gestões do COMTUR/SLZ nos anos de 2018 a 2022. A fim de contemplar o objetivo deste estudo, propõe-se como objetivos específicos: a) identificar, a partir do levantamento da composição do COMTUR/SLZ, a participação da comunidade e de entidades locais de vários segmentos do turismo (presença) e

b) verificar as manifestações (voz) destes membros acerca dos problemas públicos voltados ao turismo local.

As seções seguintes estão estruturadas da seguinte forma. Primeiramente tem-se a Metodologia, contendo os procedimentos adotados para análise da pesquisa. Na seção 3 é exposto o referencial teórico sobre os conselhos municipais de turismo e a participação nas políticas públicas. Em seguida uma breve descrição do desenho institucional do Conselho Municipal de São Luís a fim de contemplar a sua composição, funcionamento e competências. Então é apresentada a análise realizada com foco em dispositivos das normas e em manifestações verificadas em atas de reuniões, no intuito de verificar a participação da comunidade e de entidades locais de vários segmentos do turismo (presença) e seus posicionamentos (voz) referentes aos problemas públicos voltados ao turismo local. Ao final são expostas as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Adotou-se como metodologia a abordagem qualitativa baseada em dados documentais para a presente pesquisa. Tal escolha se deu em função das características dos dados obtidos e o sentido das análises realizadas. Segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa pode ser empregada em diferentes contextos, especialmente à coleta de materiais empíricos, e considera o campo histórico existente, permitindo a interpretação do mundo concreto. A definição de um período de cinco anos de registros de atas de reuniões (2018 a 2022) enfatiza o caráter histórico e os diferentes contextos, considerando a passagem de diferentes gestões municipais e os períodos antes e durante a pandemia de Covid-19.

Já a pesquisa em documentos, de acordo com Oliveira (2007), é tipificada pela busca de informações em documentos que não receberam tratamento científico, tais como relatórios, atas, fotografias e reportagens. Sendo assim, o foco em normas e em atas de reuniões do conselho está de acordo com as características da pesquisa documental. Ademais, essa pesquisa é amplamente usada no estudo sobre conselhos de diferentes áreas de políticas públicas (SIQUEIRA *et al.*, 2011; DA MATA; EMMENDOERFER, 2017; BASSANI, 2019; BRAGA, 2020; SANTOS, 2019; WOLFFENBÜTTEL, 2022). Foram coletadas normas dos conselhos a fim de caracterizá-los, como a lei de criação, regimento interno e atas de reuniões¹

¹ Ressalta-se que as normas dos conselhos estão disponíveis na página eletrônica do Conselho Municipal de Turismo de São Luís (<https://www.saoluis.ma.gov.br/setur/conteudo/3187>). Nesta página também podem ser

do período de 2018 a 2022 (período de maior incidência de reuniões) a fim de constatar a presença e o teor das manifestações dos conselheiros.

Com o intuito de caracterizar o COMTUR/SLZ quanto às competências presentes em norma, foi usado o modelo proposto por Bassani (2019), o qual qualifica um agrupamento de verbos relacionando-os à direção das palavras (geralmente verbos) e que, por conseguinte, podem influenciar a participação nas reuniões do conselho, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1: Análise da tendência das palavras em norma jurídica

| EXEMPLOS DE PALAVRAS | DIREÇÃO | PORCENTAGEM |
|--|-------------|---|
| Opinar / Contribuir / Ser elo / Acompanhar / Incentivar / Emitir parecer / Apoiar / Solicitar / Zelar / Divulgar | VOZ PASSIVA | X% FÓRMULA= (soma dos verbos classificados como voz passiva/total de verbos) * 100 |
| Coordenar / Conceber / Propor / Deliberar / Elaborar / Organizar / Eleger / Fiscalizar / Planejar / Propor / Aprovar | VOZ ATIVA | X% FÓRMULA= (soma dos verbos classificados como voz ativa/total de verbos) * 100 |

Fonte: Adaptado de Bassani (2019)

Além disso, para análise do bem democrático inclusão foram construídas seis subcategorias de análise a partir das categorias presença e voz, levando-se em consideração a investigação sobre o desenho institucional. Em presença, foram analisados a composição do conselho e paridade, os mecanismos de seleção de novos membros e a participação de cidadãos externos nas reuniões. Enquanto a voz observou-se a elaboração da pauta de reunião, o conteúdo das manifestações de participantes das reuniões e as regras formais ou informais sobre a manifestação de cidadãos ou grupos que não fazem parte do conselho

No caso do estudo do COMTUR/SLZ, o desenho institucional será investigado por meio da caracterização do conselho, das atribuições do conselho (incluindo a tendência das palavras usadas em normas formais) e da frequência, tanto de reuniões quanto dos conselheiros em reuniões. Considera-se que a caracterização do desenho institucional é relevante para a presente análise porquanto indicam os potenciais efeitos democráticos que a instituição participativa pode lograr (BRAGA, 2020).

3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO E A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DO BEM DEMOCRÁTICO INCLUSÃO

encontradas algumas atas de reuniões de 2018 a 2022. As demais atas que compõem os dados analisados nesta pesquisa foram coletadas mediante solicitação direta à Secretaria Municipal de Turismo de São Luís.

Os conselhos de políticas públicas, enquanto mecanismos participativos, acompanharam o desenvolvimento da redemocratização e descentralização política no Brasil nos anos de 1990, após a Constituição Federal de 1988, constituindo-se como desenhos institucionais de partilha do poder, com representação mista de atores da iniciativa privada e pública e da sociedade civil (AVRITZER, 2008). Os conselhos de políticas públicas, segundo Gomes (2018, p. 41) são “espaços colegiados instituídos por uma norma jurídica, tendo em sua composição a sociedade civil, e voltados para a tomada de decisão relacionada às políticas públicas”.

Comumente, os conselhos municipais são vinculados a um órgão do poder público municipal, que compartilha atuações próximas às suas e prevê a participação paritária nas decisões em políticas públicas, conforme a variedade de seus formatos e desenhos. “As variações estão relacionadas principalmente às suas atribuições, à sua composição, e ao seu funcionamento” (PESSALI; GOMES, 2020, p. 14).

No caso dos conselhos municipais de turismo, Sontag Júnior e Gomes (2020) destacam a predominância do empresariado perante aos demais agentes políticos nos conselhos municipais de turismo, sendo justificada pelo fato dos negócios privados terem “um papel fundamental na concepção, planejamento e gestão de destinos turísticos, indo além de questões relativas a investimentos e operação de serviços” (SONTAG JUNIOR; GOMES, 2020, p. 98).

Contudo, Bassani (2019) enfatiza a necessidade de se investigar as relações entre setor público e privado, observando as influências da atividade turística na implementação de instituições democráticas, bem como a efetiva promoção por parte destas na inclusão e na representação da comunidade local. Vale ressaltar que a participação da sociedade civil deve ser priorizada já que são os moradores os mais afetados pelos efeitos do turismo e muitas vezes são excluídos dos processos decisórios acerca da política pública (BASSANI, 2019). A esse respeito, Mediotte (2017, p. 3) salienta que uma política pública de turismo para ser eficiente, deve primeiramente ser inclusiva, permitindo a participação da comunidade no planejamento dessas políticas, já que se faz necessário “garantir a melhoria da qualidade de vida local em primeira instância, bem como na geração de empregos, distribuição de riquezas provenientes do turismo aos moradores”.

A inclusão, enquanto bem democrático, diz respeito à maneira pela qual a igualdade se realiza dentro da política e como as dimensões presença e voz são estabelecidas. Assim, o bem democrático inclusão considera “o mecanismo de seleção, os incentivos empregados para motivar o engajamento e a participação de diferentes grupos sociais, e se o desenho institucional

proporciona aos envolvidos a oportunidade de expressar suas opiniões” (ZERMIANI, *et al.*, 2019, p. 1117).

Para analisar as dimensões da inclusão (presença e voz) no âmbito dos conselhos, parte-se primeiramente do desenho institucional. Segundo Braga (2020), o desenho institucional refere-se ao conjunto de regras, normas e práticas compartilhadas que dão forma à interação das pessoas.

Os mecanismos de seleção são também relevantes para averiguar a presença, pois além de apontarem o grau de abertura do conselho em receber novos membros, para Smith (2009), os mecanismos de seleção têm impacto significativo sobre a natureza das manifestações e das decisões, uma vez que as decisões políticas ali tomadas provavelmente não serão suscetíveis às demandas dos excluídos ou os que não estão presentes nos conselhos. Ligado a essa subcategoria, está a participação de cidadãos externos nas reuniões. Ao compreender o conselho como um espaço de troca entre cidadãos, iniciativa privada e poder público, é necessário estabelecer formas de promover a presença daqueles que têm interesse nos assuntos ali tratados, ainda que tais cidadãos façam parte de minorias sociais e de grupos pouco mobilizados (CLÈVE, 2015; SMITH, 2009).

Quanto à presença, a composição do conselho e a paridade são elementos que condicionam a produção da inclusão (SILVA *et al.*, 2022; BRAGA, 2020), já que dizem respeito ao número (aspecto quantitativo) e à vinculação (aspecto qualitativo) dos conselheiros em relação à igualdade da representação e o peso que o setor público e o setor privado têm neste conselho.

Uma vez que a presença é assegurada nos conselhos, a voz é outra dimensão da inclusão. A voz é entendida como uma ação política que busca expressar a tentativa de mudança diante de uma insatisfação. Ou seja, a voz é um comportamento que possibilita a manifestação, inclusive para fazer objeções ou para tentar alterar uma situação (HIRSCHMAN, 1973).

Outra subcategoria da voz é o conteúdo propriamente dito das manifestações dos participantes das reuniões, ou seja, as declarações de ideias e a manifestação política para defesa de interesses, tentativa de alterar alguma situação e exposição de insatisfação ou de satisfação (HIRSCHMAN, 1973). Por fim, a voz também diz respeito às regras formais e informais para que grupos que não compõem o conselho possam se expressar. De acordo com Smith (2009), as instituições participativas necessitam promover incentivos e oportunidades para manifestação dos participantes, sejam eles conselheiros formais ou não.

4 O CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SÃO LUÍS - COMTUR/SLZ

O COMTUR/SLZ foi criado em 1997 pela lei 3.609 (SÃO LUÍS, 1997), fazendo parte da extinta Fundação Municipal de Turismo (FUMTUR). Em 2002, com a extinção da FUMTUR, (Lei nº 4.120/2002) e a criação da Secretaria Municipal de Turismo-SETUR (Lei nº 4.129/2002), o COMTUR manteve suas atribuições preservadas atreladas à SETUR, conforme Art. 9º da referida legislação (SÃO LUÍS, 2002a).

A Lei Municipal nº 4.038/2002 instituiu o COMTUR como “um órgão deliberativo, consultivo, normativo e orientador das ações pertinentes às políticas de turismo do Município de São Luís” (SÃO LUÍS, 2002b). Conforme destacam Pessali e Gomes (2020), as atribuições dos conselhos normalmente seguem essa classificação, tendo o poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação (deliberativo), de orientar ações ou políticas sobre sua área de atuação (consultivo); de estabelecer normas e diretrizes para as políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação (normativo) e de fiscalizar a implementação e funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação (fiscalizador).

Quanto à composição do COMTUR/SLZ, é estipulado tanto no regimento interno quanto na Lei nº 4038/2002 que ele é composto por 16 titulares e 16 suplentes, sendo estes representantes da sociedade civil e do Poder Público, distribuídos de forma paritária, com mandato de 2 anos, conforme apresentado a seguir (SÃO LUÍS, 2002b, s.p.):

- 6 (seis) representantes indicados pelo Chefe do Executivo Municipal; - 1 (um) representante do pelo Chefe do Legislativo Municipal; - 1 (um) representante indicado pelo órgão estadual responsável pelo Turismo; - 8 (oito) representantes da sociedade civil (instituições representativas dos segmentos de agências de viagem e empresas de turismo, de hotéis, bares, restaurantes e similares, de transportes de passageiros (terrestre, aéreo e marítimo), instituições de ensino técnico e científico ligadas ao turismo, instituições de profissionais ligados ao turismo, instituições representativas dos setores comercial e industrial, Organizações Não-Governamentais e Organizações Populares de caráter comunitário, agências públicas ou privadas de financiamento e desenvolvimento).

Em análise, verificou-se que as gestões são compostas de diferentes segmentos, entre os quais representações sindicais, instituições acadêmicas, empresários e gestão pública, incluindo os governos estadual e municipal, conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Composição das gestões 2018/2020 e 2021/2023

| | Gestão 2018/2020 | Gestão 2021/2023 |
|---|--|--|
| Representante do Executivo Municipal | Secretaria Municipal de Turismo – SETUR SLZ | Secretaria Municipal de Cultura Secretaria Municipal de Educação Secretaria Municipal de Meio Ambiente Secretaria Municipal da Fazenda Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Secretaria Municipal de Turismo |
| Representante do Legislativo Municipal | - | Câmara dos Vereadores |
| Representante do órgão estadual pelo Turismo | - Secretaria Estadual de Turismo – SETUR MA | Secretaria Estadual de Turismo – SETUR MA |
| Representantes da sociedade civil | Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH Associação Brasileira de Agências de Viagens - ABAV Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - ABRASEL Federação das Indústrias do Estado do Maranhão - FIEMA Sindicato das Empresas de Turismo do Maranhão - SINDETUR Sindicato Empresarial de Hospedagem e Alimentação do Maranhão - SEHAMA Sindicato Empresarial de Bares e Restaurantes, Similares do Estado do Maranhão - SINDBARES Trabalhadores no Comércio Hoteleiro em meios de Hospedagem e Gastronomia - SINDEHOTEIS Universidade Federal do Maranhão - UFMA | Federação das Indústrias do Estado do Maranhão - FIEMA Associação Comercial do Maranhão - ACM Associação Brasileira de Agências de Viagens - ABAV Associação de Microempresários do Ramo de Bares e Restaurantes da Avenida Litorânea - ASLIT Instituto Federal do Maranhão - IFMA Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC Sindicato das Empresas de Turismo do Maranhão - SINDETUR Sindicato Empresarial de Hospedagem e Alimentação do Maranhão - SEHAMA Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE/MA Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH |

Fonte: Os autores (2023)

Observa-se que os representantes da sociedade civil são, em sua maioria, associações, sindicatos e representantes do Sistema S, como é característico nos conselhos de turismo (VIRGÍNIO; DELGADO; FORTES, 2011; BRANDÃO; BALDI; ALBAN, 2014; SILVA *et al.*, 2022). Além disso, a maioria das organizações da sociedade civil permanecem as mesmas na troca das gestões, sendo que somente ABRASEL, SINDBARES, SINDEHOTEIS e UFMA deixaram de compor o conselho entre as gestões.

Quanto aos mecanismos de eleição (seleção dos membros), segundo o regimento interno, cabe ao prefeito a indicação dos representantes (titulares e suplentes) do poder público, que deve contemplar os setores de turismo, educação, meio ambiente, cultura, urbanismo e planejamento. Já os representantes da sociedade civil são escolhidos mediante eleições e seus suplentes são indicados na composição das chapas candidatas que atendam a critérios previstos no regimento interno (SÃO LUÍS, 2002b). Dentre os critérios estão: ter sede em São Luís; está

vinculado aos segmentos de agência de viagem, transporte de passageiros, empresas de turismo, hotéis, bares, restaurantes e similares; ser instituição de ensino técnico científico e profissional ligado ao turismo; atuar no setor comercial e industrial; ser organização não-governamental e organização popular de caráter comunitário ligado ao turismo; ser agência pública ou privada de financiamento e desenvolvimento (SÃO LUÍS, 2002b).

Essas são características básicas do desenho institucional do COMTUR/SLZ. A partir dele, pode-se desenvolver a análise de sua capacidade de inclusão, tanto pela vertente da presença quanto da voz.

4.1 PRESENÇA NO COMTUR DE SÃO LUIZ

Para aferir a presença no COMTUR/SLZ, toma-se como base a composição do conselho e paridade, mecanismos de seleção de novos membros e participação de cidadãos externos nas reuniões. Em relação ao art. 3º da lei 4038/2002 e regimento interno, é previsto a participação paritária de 16 titulares e 16 suplentes, sendo estes representantes do executivo municipal (6), legislativo municipal (1), órgão estadual responsável pelo Turismo (1) e representantes da sociedade civil (8).

É possível observar (conforme quadro 3) que existem mais representantes da sociedade civil do que do poder público (executivo e legislativo municipal, estadual). Portanto, não há paridade na composição do conselho nas duas gestões analisadas. Em comparação às duas gestões, 2021/2023 houve um aumento do número dos representantes do setor público, com o preenchimento total das 8 vagas, sendo que a de 2018/2020 compusera apenas pela SETUR SLZ. Vale ressaltar que embora a participação do setor público tenha aumentado na gestão 2020/2021, ainda prevalece o número de representantes da sociedade civil que ocupam 10 vagas no conselho. Esse fato corrobora com o entendimento de Gomes (2018) e Sontag Júnior e Gomes (2020) sobre a característica dos conselhos de turismo, que possuem uma maior representatividade do setor empresarial. É necessário, entretanto, reiterar que a paridade e a composição dos conselhos indicam se o conselho possui um desenho desigual ou excludente.

Referentes aos mecanismos de seleção de novos membros, as normas não estabelecem de forma detalhada como ocorre o processo de candidatura de interessados em integrar o conselho. O regimento interno prevê que a eleição para a escolha de representantes da sociedade civil aconteça no último ano de cada mandato e que a Plenária deve decidir sobre a forma de votação que pode ser simbólica, nominal ou secreta. Em atas, há o registro das

eleições, nas quais se observa a formação de uma comissão eleitoral e o voto secreto em cédulas depositadas em urna, contudo, não fica evidente como é formada a comissão eleitoral ou de quem pode fazer parte dela.

Ainda em análise do atributo inclusão, a presença em 13 reuniões ordinárias demonstra a distribuição de participação dos membros dos conselhos, bem como a participação de cidadãos externos a convite do presidente às reuniões. Na tabela 1, em sua primeira coluna, constam os setores (executivo municipal, executivo estadual, legislativo municipal e sociedade civil) que compõem o COMTUR/SLZ e o total de conselheiros. A segunda e terceira colunas trazem dados referentes a gestão 2018/2020, onde a segunda coluna refere-se a representação² por setor na composição do conselho (mediante regimento interno) e a terceira coluna indica o número de participantes por setor ao longo das 5 reuniões da gestão. Já a quarta e quinta trazem as mesmas informações que respectivamente a segunda e terceira colunas trazem, contudo para a gestão 2021/2023 (ressaltando que nesta gestão ocorreram 8 reuniões). Por fim, a sexta coluna trata da representação por setor ao longo das 13 reuniões ordinárias observadas no artigo.

Tabela 1: Distribuição das presenças de representantes por setor

| Setor | Gestão | | | | Total |
|----------------------------|--|---|--|---|--|
| | Gestão 2018-2020 | | Gestão 2021-2023 | | |
| | Representação por setor conforme regimento | Representação por setor em 5 reuniões (nº de pessoas) | Representação por setor conforme regimento | Representação por setor em 8 reuniões (nº de pessoas) | Representação por setor em 13 reuniões (nº de pessoas) |
| Executivo municipal | 6 (37,50%) | 10 (25%) | 6 (37,50%) | 26 (26,8%) | 36 (26,28%) |
| Legislativo municipal | 1 (6,25%) | 0 (0%) | 1 (6,25%) | 5 (5,15%) | 5 (3,65%) |
| Executivo estadual | 1 (6,25%) | 5 (12,5%) | 1 (6,25%) | 4 (4,12%) | 9 (6,57%) |
| Sociedade civil | 8 (50%) | 25 (62,5%) | 8 (50%) | 62 (63,93%) | 87 (63,50%) |
| Nº de conselheiros (total) | 16 (100%) | 40 (100%) | 16 (100%) | 97 (100%) | 137 (100%) |

FONTE: os autores (2023).

Analisando a tabela 1, constatou-se que 63,50% do total de conselheiros nas reuniões eram entidades vinculadas à sociedade civil, indicando forte presença desse segmento em comparação aos demais setores. A maior presença da sociedade civil reflete, além de um maior engajamento por parte do setor privado, a não paridade na composição do

² O termo representação refere-se ao nº de conselheiros por setor e seu percentual do total.

COMTUR/SLZ em ambas gestões, visto que este setor teve representação relativamente maior do que o percentual previsto.

Especificamente sobre a participação de cidadãos externos nas reuniões, o regimento interno prevê que o presidente do COMTUR/SLZ pode convocar para participar das reuniões, sem direito a voto, pessoas ou instituições para participar das reuniões. Considera-se, portanto, que essa é uma atribuição privativa do presidente, limitando a contribuição dos demais membros. Nas atas, durante a gestão 2018/2020, foi observada a presença de representantes do setor público: Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação e Secretaria Estadual de Turismo. Já na gestão 2021/2023 - apesar de uma maior participação de não conselheiros em comparação a gestão anterior, como apresentado na tabela 1 - não foi encontrada participação de cidadãos ou organizações externas ao COMTUR/SLZ.

Com base nessas informações, considera-se que a presença no COMTUR/SLZ apresenta inconsistências no que tange à paridade, o mecanismo de seleção de novos conselheiros e a participação de cidadãos externos, uma vez que estão limitados e não transparentes os mecanismos de seleção e de participação externa.

4.2 VOZ NO COMTUR DE SÃO LUIZ

Com relação à dimensão voz, serão observados a elaboração da pauta de reunião, o conteúdo das manifestações de participantes das reuniões e as regras formais ou informais sobre a manifestação de cidadãos ou grupos que não fazem parte do conselho.

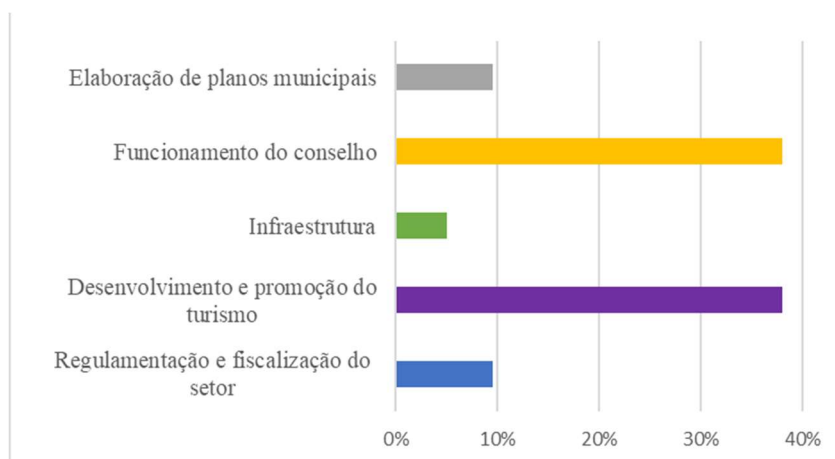
O primeiro aspecto a ser considerado são as pautas de reuniões, nas quais constam os assuntos a serem discutidos em reuniões. Segundo o regimento interno, é competência do presidente do COMTUR/SLZ a aprovação da pauta de cada sessão. Todavia, o regimento não dispõe sobre o processo de elaboração das pautas. Nas atas de reunião, durante o período analisado, não foram verificadas solicitações para inclusão ou exclusão de assuntos em pauta.

Como as pautas têm o papel de articular interesses e de direcionar o debate durante as reuniões, considera-se que elas envolvem a voz em conjunto com capacidade de negociação e de influência que gozam os membros da instituição. Para Hirschman (1973), o maior uso da voz apresenta um custo que envolve a capacidade de negociação e de influência dos membros da instituição. Ademais, de acordo com Chisholm, Howden-Chapman e Fougere (2016), a voz está relacionada ao grau de expectativa com relação à implementação de melhorias. Os autores informam ainda que quanto maior a expectativa de promoção de melhorias, maior será a

propensão do uso da voz pelos envolvidos. Assim, o fato de não estar claro quem pode participar da elaboração da pauta ou de, durante as reuniões, os conselheiros não solicitarem inclusões ou exclusões na pauta demonstra um uso reduzido da voz e da capacidade de influenciar os temas discutidos no COMTUR/SLZ.

Acerca do conteúdo das manifestações de participantes nas reuniões, as atas de reuniões revelaram os conteúdos mais discutidos, que se apresenta no Gráfico 1.

Gráfico 1: Conteúdo das manifestações dos presentes nas reuniões



Fonte: Os autores (2023)

Durante as duas gestões analisadas, foram identificados 21 assuntos de manifestações dos presentes em reunião e classificados em 5 temas principais. Como apresentado no Gráfico 1, o maior número de manifestações tratou de dois temas. O primeiro deles foi desenvolvimento e promoção do turismo, com 38% das manifestações, no qual era abordada a criação de novas rotas e roteiros no centro histórico e ações para fomento do turismo por meio dos eventos e da recepção de passageiros de cruzeiros. O segundo tema, também com 38% das manifestações, está o funcionamento do conselho, com discussões sobre criação de grupos temáticos, aprovação do calendário de reuniões e eleições de novos membros, principalmente o processo eleitoral e a apresentação de novos membros.

O Gráfico 1 expõe ainda que a elaboração de planos municipais teve 10% do total de manifestações identificadas. Esse tema aborda especialmente o plano de recolhimento de resíduos sólidos. A análise de atas revelou que existe um baixo número de manifestações sobre elaboração e aprovação do Plano Municipal de Turismo. Considera-se, portanto, que a ausência de discussões sobre esse tema pode desembocar na dificuldade de gestão do turismo municipal, pois, conforme Gomes (2018) assevera, a função de coordenação do turismo lida com a criação

e execução de planos de turismo que direcionam ações prioritárias. Na falta desse direcionamento que pode ser dado pelo conselho, o setor público busca de outras formas contemplar as prioridades.

O Gráfico 1 traz também que 10% das manifestações observadas em atas trata do tema regulamentação e fiscalização do setor de turismo, com falas sobre regulamentação de aplicativos online de hospedagem. Por fim, a infraestrutura, com 5% das manifestações, aborda solicitação individual de conselheiro para melhorias nas estradas.

Não foram encontradas menções explícitas com relação às regras formais ou informais sobre a manifestação de cidadãos ou grupos que não fazem parte do conselho, seja em atas ou em normas, nem sequer menções sobre ouvidorias e sobre outras formas de interação entre o colegiado e residentes no município. Sobre esse tema, Hirschman (1973) defende a criação de canais para que cidadãos possam comunicar sua insatisfação em busca de melhorias. Dentre eles, podem ser citadas, as ouvidorias que registram reclamações e sugestões de munícipes acerca de uma política pública.

Ademais, entende-se que os conselhos de turismo também podem funcionar como canais de comunicação, ao estabelecer interações entre setor público e sociedade civil para debater, formular, fiscalizar, avaliar e acompanhar a implementação de políticas públicas em prol do desenvolvimento do turismo. Portanto, é reiterada a necessidade da abertura do conselho para a presença e voz de cidadãos não conselheiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao partir da premissa de que a participação popular confere maior transparência e legitimidade às políticas de turismo locais, levando a uma ampliação do comprometimento coletivo com a gestão da atividade turística e com os seus impactos para o destino, buscou-se com essa pesquisa investigar como a igualdade política vem sendo produzida aos (pelos) membros das gestões do COMTUR/SLZ nos anos de 2018 a 2022.

Levou-se em consideração o quadro analítico de Smith sobre o atributo de inclusão, tendo como base a presença - composição do conselho e paridade, os mecanismos de seleção de novos membros, a participação de cidadãos externos nas reuniões-, e a voz - a elaboração da pauta de reunião, o conteúdo das manifestações de participantes das reuniões e as regras formais ou informais sobre a manifestação de cidadãos, ou grupos que não fazem parte do conselho.

Na presença, verificou-se que as gestões são compostas de diferentes segmentos, entre os quais representações sindicais, instituições acadêmicas, empresários e gestão pública estadual e municipal, havendo maior representatividade da sociedade civil, reforçando a disparidade na composição do conselho nas duas gestões analisadas.

Com relação à seleção de novos membros, as normas sobre processo de candidatura de interessados em integrar o conselho não estão explícitas e detalhadas, o que possibilita reconduções privilegiadas por parte de algumas entidades. Quanto à participação de cidadãos externos nas reuniões, as normas esclarecem superficialmente sobre essa possibilidade, apenas determinando que o presidente pode convidar interessados externos.

A voz dimensionada pelas pautas de reuniões demonstrou que os conselheiros do COMTUR/SLZ apresentam uso reduzido da voz e da capacidade de influenciar os temas discutidos no colegiado, seja por não estar claro quem pode participar da elaboração da pauta, seja pelo fato dos conselheiros não solicitarem inclusões ou exclusões nela. Quanto aos conteúdos das manifestações, destaca que os assuntos discutidos foram o desenvolvimento e promoção do turismo e funcionamento do conselho. Vale destacar que o baixo número de manifestações sobre planos de turismo aponta para possíveis dificuldades de coordenação do turismo, impactando assim no desenvolvimento municipal da referida atividade. Por fim, não foram encontradas menções explícitas com relação às regras formais ou informais sobre a manifestação de cidadãos ou grupos que não fazem parte do conselho.

Assim, espera-se que a pesquisa tenha contribuído para o entendimento da produção do bem democrático inclusão no COMTUR/SLZ, de forma que tal atributo revela como a participação de seus membros tem conferido a igualdade política, levando-se em consideração sua composição e suas manifestações acerca dos problemas públicos voltados ao turismo local.

Por fim, tendo em vista que as limitações impostas pelo design institucional, além da falta de informações sobre as gestões anteriores, é que se traduz a necessidade de novos estudos sobre o COMTUR/SLZ, entendendo que tal continuidade pode agregar perspectivas no que tange os desafios a serem endereçados pela gestão atual (e futuras) do COMTUR/SLZ.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, junho, p.43-64, 2008.

BASSANI, C.P. **Turismo, direito e democracia**: uma análise dos bens democráticos nas leis dos Conselhos Municipais. Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do Paraná, 2019.

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: Senac, 1998.

BRAGA, A. L. C. **Desenho Institucional e Bens Democráticos**: Um estudo sobre intersecções dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba. 2020. 238f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

BRAGA, A. L. C.; PESSALI, H. F. Política urbana e participação: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, São Paulo, v.20, n.3, p.522-537, set-dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p522>.

BRANDÃO, P. M.; BALDI, M.; ALBAN, M. . De(centralization) of Brazilian tourism public management: analysis of the involvement of private actors in the National Tourism Council". **Tourism & Management Studies**, 10(sp. iss.), p. 193-199, 2014.

CHISHOLM, E.; HOWDEN-CHAPMAN, P.; FOUGERE, G. The application of Hirschman's Exit-voice Framework to Housing Studies: A review and some ways forward. **Housing, Theory and Society**, v. 33, n. 4, 1-22, 2016.

CLÈVE, A. C. C. Política pública de incentivo à participação feminina na política: a Justiça Eleitoral como partícipe do processo de inclusão. **Revista Ballot**, v. 1, n. 2, p. 82-102, 2015.

DA MATA, F. G. M.; EMMENDOERFER, M. L. Igualdade Participativa e Políticas Públicas: o caso dos Conselhos Gestores de Turismo. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, v. 7, n. 1, p. 103-114, 2017.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. (Orgs.). **Planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print, 2018.

HIRSCHMAN, A. **Saída, voz e lealdade**: reações ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo: Perspectiva, 1973.

IBGE. **Cidades - Sistema agregador de informações do IBGE sobre os municípios e estados do Brasil com data de referência em 25 de março de 2023**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em; 25 mar. 2023.

MEDIOTTE, E. J. Políticas Públicas de Turismo: do planejamento turístico às policy Networks. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, n. 22, jun. 2017. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/turydes/22/politicas-publicas-turismo.html>. Acesso em: 07 jan. 2022.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. Bens democráticos nos conselhos de Curitiba. In: PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

SANTOS, C. L. **A Produção de Bens Democráticos em Conselhos de Saúde: Um Estudo de Caso Comparativo com Indicadores Compostos**. 2019. 197f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SÃO LUÍS. Lei n. 4. 038 de 15 de janeiro de 2002. **Altera o art. 3o da lei no 3609, de 21 de julho de 1997, e institui o conselho municipal de turismo, previsto no art. 9o dos atos das disposições transitórias da lei orgânica do município de São Luís e dá outras providências. São Luís, 2002b**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2002/404/4038/lei-ordinaria-n-4038-2002-altera-o-art-3-da-lei-n-3609-de-21-de-julho-de-1997-e-institui-o-conselho-municipal-de-turismo-previsto-no-art-9-dos-atos-das-disposicoes-transitorias-da-lei-organica-do-municipio-de-sao-luis-e-da-outras-providencias?q=turismo>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SÃO LUÍS. Lei n. 4.129 de 23 de dezembro de 2002. **Dispõe sobre a criação da secretaria Municipal de Turismo e dá providências, 2002a**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2002/413/4129/lei-ordinaria-n-4129-2002-dispoe-sobre-a-criacao-da-secretaria-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias?q=turismo>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SETUR. Secretaria Municipal de Turismo de São Luís. **Conselho Municipal de Turismo. 2021**. Disponível em: <https://saoluis.ma.gov.br/setur/conteudo/3187>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SILVA, J. F.; GOMES, B. M. A.; PESSALI, H. F.; QUEIROZ NETO, E. Instituições Participativas e a Pandemia de COVID-19: um estudo sobre o Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 9, p. 267-293, 2022.

SIQUEIRA, R. L.; FONSECA, D. A.; VIANA, M. N.; JUNQUEIRA, T. S.; RIBEIRO, R. C. L.; COTTA, R. M. M. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional: análise do controle social sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde & Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 470-482, 2011.

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

SONTAG JÚNIOR, D.; GOMES, B.M.A. Bens democráticos e o turismo: uma análise do Conselho Municipal de Turismo de Curitiba. In: PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

UFMA. Universidade Federal do Maranhão. OBSTURSLZ. **Observatório de Turismo da Cidade de São Luís do Maranhão**. 2023. Disponível em: <https://sites.google.com/ufma.br/gptcp/obsturslz/monitoramento-mensal>. Acesso em: 20 dez.2021.

VIRGÍNIO, D. F.; DELGADO, A. K. C.; FORTES, L. Microfísica do poder no turismo: reflexões sobre as relações de poder no Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 11, n. 2, p. 267-281, 2011.

WOLFFENBÜTTEL, C.R. A música nas escolas de Porto Alegre (RS): uma pesquisa nos documentos do Conselho Municipal de Educação. **Opus**, v. 28, p. 1-27, 2022.

ZERMIANI, T. C.; FREITAS, R. S.; PESSALI, H. F.; DITTERICH, R. G. A participação dos conselhos locais de saúde na contratualização de metas na atenção primária à saúde: a experiência de Curitiba, PR. **Interações**, v. 20, n. 4, p. 1115-1126, 2019.