

NOVOS RUMOS PARA O TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO: DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 32/2012 À APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N.32/2015

Cintia Moller*

Resumo

O objetivo deste artigo é avaliar a autonomia do Estado no processo de políticas públicas de turismo. Portanto, pretende-se examinar as articulações políticas subjacentes ao Projeto de Lei Complementar 32/2012 (i.e., PLC 32/2012) e subjacentes ao processo de implementação da Lei Complementar n. 1.261/2015 (i.e., LC 1.261/2015), sendo que a existência desta última é decorrente da aprovação do PLC 32/2012. Saliente-se que tanto o PLC 32/2012 como a LC 1.261/2015 preconizam a ampliação do apoio financeiro governamental incluindo não somente as cidades estância, mas também os municípios de interesse turístico. Para realizar esta pesquisa, adotou-se abordagem qualitativa e optou-se por um estudo de caso, com observações participantes, entrevistas semiestruturadas e entrevistas focadas. A pesquisa empírica revelou que o PLC 32/2012 encontrou obstáculos, ao longo de sua trajetória, pois ameaçava o *status quo*. Todavia, ao final de quatro anos de tentativas (i.e., de março de 2012 até março de 2015), tais dificuldades foram superadas e o mesmo foi aprovado, dando origem à LC n. 1.261/15, sobre a qual também pretendemos investigar neste trabalho, com vistas a analisar eventuais resistências que a mesma vem enfrentando no âmbito de seu processo de implementação. De fato, a LC 1.261/2015, em vigor, estabelece novos rumos para o turismo paulista, criando um elenco de requisitos técnicos para seleção das referidas localidades, o qual contraria a lógica tradicional que desde há muito permeou sua escolha, sobretudo a das cidades estância.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Legislação. Cidades Estância.

New directions for Tourism in the State of São Paulo: From Bill 32/2012 to the Approval of Law n.32/2015

Abstract

This paper discusses the autonomy of the State in the public policy process regarding the tourism sector. Therefore, it intends to examine the political discussions underlying Bill 32/2012 and underlying the process of implementation of Complementary Law 1.261/2015, whose origin comes from the approval of Bill 32/2012. It should be noted that both Bill 32/2012 and Complementary Law 1.261/2015 aim at broadening the state financial support in order to include not only the touristic resorts but also the municipalities with touristic vocation. With regard to the methodology, we used a qualitative approach and conducted a case study, which included participant observations, semi-structured and focused interviews. The empirical research revealed that Bill 32/2012 faced obstacles, throughout its trajectory, since it threatened the status quo. However, at the end of four years of negotiations (i.e., from March of 2011 to March 2015) such difficulties were overcome and Bill 32/2012 was finally approved giving birth to Complementary Law 1.261/2015. Thus, Complementary Law 1.261/2015 which is the legislation in force will be also object of our study in order to find out whether obstacles are emerging to deter its implementation. Actually, Complementary Law 1.261/2015 presently in force established new directions for tourism in the state of São Paulo, creating a set of technical requirements for selecting these localities, which opposes the traditional logic that has long dictated their choice, particularly that of the touristic resorts.

Keywords: Public Policies. Legislation. Touristic Resorts.

Nuevos Rumbos para el Turismo en el Estado de São Paulo: del proyecto de ley complementaria 32/2012 hacia la aprobación de la ley complementaria N.32/2015

Resumen

El propósito de este artículo es evaluar la autonomía del Estado en el proceso de la política turística pública. Por lo tanto, tenemos la intención de examinar las políticas que subyacen al Proyecto de Ley Complementaria 32/2012 (es decir, PLC 32/2012) y que se basa el proceso de implementación de la Ley Complementaria n. 1261/2015 (es decir, LC 1261/2015), y su existencia se debe a la aprobación del PLC 32/2012. Cabe señalar que tanto el PLC 32/2012 como el LC 1261/2015 llamado



Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição- Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional.

* Licensed in Economics at Universidade de São Paulo (USP); Licensed in Law at Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP); Master Degree in Public Administration & Government (Fundação Getúlio Vargas/SP); PhD in Public Administration & Government (Fundação Getúlio Vargas/ SP). Professor at University Federal de São Paulo/UNIFESP. Interest áreas: Tourism Public Policies; Longevity Public Policies, Participatory Democracy. Address: Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Rua Sena Madureira, n.º 1.500 - Vila Clementino - São Paulo (Brasil). CEP: 04021-001 [cintiamolleraraujo@terra.com.br].

para la expansión del apoyo financiero del gobierno incluyendo no sólo las ciudades turísticas, pero las ciudades de interés turístico. Para llevar a cabo esta investigación, hemos adoptado un enfoque cualitativo y optamos por un estudio de caso con la observación participante y entrevistas semiestructuradas. La investigación empírica revela que el PLC 32/2012 encontró obstáculos a lo largo de su trayectoria, ya que amenazó el *statu quo*. Sin embargo, después de cuatro años de negociaciones (es decir, desde marzo 2012 hasta marzo 2015), estas dificultades se han superado y se ha aprobado, lo que lleva a la LC n. 1.261 / 15, en el que también tenemos la intención de investigar en este trabajo, con el fin de analizar la posible resistencia que se ha enfrentado a lo largo de su proceso de implementación. De hecho, la LC 1261/2015 en vigor, establece nuevas direcciones para el turismo de Sao Paulo, la creación de una lista de requisitos técnicos para la selección de estos lugares, lo que va en contra de la lógica tradicional que ha permeado mucho su elección, sobre todo de las ciudades estancias termales.

Palabras clave: Políticas Públicas. Legislación. Ciudades Estancia.

1 INTRODUÇÃO

Em Agosto de 2011, constituiu-se, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, a Comissão de Estâncias, por meio do Ato n. 105, de 2011. Esse órgão foi concebido por alguns deputados estaduais, com o intuito de estudar e revisar a legislação atual sobre cidades estância.

Assim, esse organismo coordenou várias reuniões, buscando ouvir contribuições e refletir sobre estudos relacionados a esse tema e, para tanto, consultou diversos especialistas e atores estratégicos tais como: representantes do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE), da Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo, da Secretaria do Turismo do estado de São Paulo, do Conselho Estadual de Turismo (CONTUR), da Associação das Prefeituras das Cidades estância do Estado de São Paulo (APRECESP) e da Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico (AMITur), dentre outros.

Como resultado desses esforços, foi proposto, em março de 2012, na Assembleia Legislativa de São Paulo, o Projeto de Lei Complementar 32/2012 (doravante denominado PLC 32/2012), pela Frente Parlamentar pelo Desenvolvimento dos Municípios de Interesse Turístico (FREMITUR). A esse respeito, cabe destacar um dos principais argumentos utilizados pelos apoiadores do referido projeto de lei para defendê-lo, a saber: ele almejava modernizar e democratizar parte da legislação turística vigente no estado de São Paulo, a qual se entendia beneficiava, *a priori*, um grupo minoritário de municípios, i.e., as cidades estância (localidades em que a atividade turística encontra-se em estágio mais amadurecido).

Desse modo, os apoiadores do PLC 32/2012 advogavam que ele tinha um caráter democrático, pois além de contar com apoio de múltiplos atores (estatais e societais), se aprovado, ele iria contribuir para ampliar o número de municípios a serem

beneficiados com os recursos gerenciados pelo Departamento de Apoio e Desenvolvimento das Cidades Estância (DADE) - os quais são direcionados exclusivamente para as cidades estância. Ademais, o referido projeto de lei sugeria a institucionalização de uma nova categoria, i.e., os municípios de interesse turístico, possibilitando a eles ter acesso a recursos públicos, que lhes permitiriam incentivar o turismo local. O PLC 32//2012 também introduzia algumas inovações, propondo um novo conceito de cidade estância - baseado no entendimento de que os atributos que tradicionalmente qualificavam essas localidades não mais se sustentavam na atualidade -, além de revisões periódicas do enquadramento de todo esse elenco de municípios. Assim, por esta perspectiva, o PLC 32//2012 previa que tanto as cidade estância como os municípios de interesse turístico seriam avaliados periodicamente, com a finalidade de verificar se os mesmos se enquadravam nas categorias em que estão classificados, cumprindo certos requisitos legais, sendo que o não cumprimento destes poderia comprometer a renovação ou até mesmo implicar na revogação do seu *status*.

Ao final de quatro anos de tratativas (i.e., de março de 2012 até março de 2015), as dificuldades para a aprovação do PLC 32/2012 foram superadas e o mesmo foi finalmente aprovado, em 29 de abril de 2015. Deste modo, com a aprovação do referido projeto, deu-se origem a Lei Complementar 1.261 (denominada doravante de LC 1.261/15), sobre a qual também pretendemos investigar neste trabalho, com vistas a analisar se a mesma vem enfrentando resistência de atores no âmbito de seu processo de implementação.

Com base no exposto, o objetivo desse estudo de caso é investigar de que forma alguns dos principais atores (públicos e societais) do turismo paulista alcançaram influenciar o processo de construção do PLC32/2012, inserindo modificações e/ou impedindo o ingresso de tópicos no seu texto,

até a sua versão final. Ademais, pretende-se examinar o processo de implementação da LC 1.261/15, até o momento, isto é até dezembro de 2015, para verificar se a mesma enfrenta eventuais dificuldades para sua efetivação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A segunda metade do século XX deu ensejo ao fortalecimento da área disciplinar de estudos de políticas públicas, especialmente em razão da publicação de dois livros “*The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*” (1951), de Daniel Lerner e Harold Lasswell e “*The governmental process: Political Interests and Public Opinion*” (1951), de David Truman. De fato, a partir destas publicações, reforçam-se as tendências de as *policy sciences* separarem-se da ciência política, para se tornarem um campo multidisciplinar, normativo e voltado para a resolução de problemas públicos concretos (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Assim, em “*The governmental process: Political Interests and Public Opinion*” (1951), Truman (1951) argumenta, por exemplo, que o governo tem um importante papel no que concerne a estabelecer as condições de atuação dos grupos de interesse, sendo natural a reação daqueles grupos que se sentem ameaçados. Alerta igualmente, que é mais fácil entender o processo de políticas públicas a partir do momento em que se reconhece o papel que os grupos de interesse assumem no âmbito deste processo. Com efeito, para o autor, a essência da política é a controvérsia e o conflito decorrentes das atividades realizadas pelos diversos grupos de interesse, valendo dizer também que a competição entre eles auxilia e alavanca o processo de políticas públicas.

No caso de Lasswell (1951), ele advoga em seu capítulo do livro “*The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*”, cujo título é “*The policy orientation*”, que as *policy sciences* são um novo campo de conhecimento, acrescentando que o processo de políticas públicas merece ser percebido tal qual um objeto de estudo próprio. Deste modo, para ele, as *policy sciences* se destacam por uma “orientação para as políticas” e se apoiam e se utilizam de todas as diversas áreas do conhecimento. Assim, o escopo desta área emergente de estudos é agregar conhecimento ao processo de formulação e implementação de políticas públicas, aprimorando a racionalidade do mesmo.

Em outras palavras, como o próprio Lasswell (1951, p.3) reafirma, o objetivo principal das *policy sciences* é “aumentar a racionalidade no fluxo de decisão”, esclarecendo metas, tendências e possibilidades futuras.

Com relação ao desfecho das decisões, ou seja, os resultados, Starbucck, *apud* Buchanan e O’Connell (2006), destacam a forte relação existente entre decisões e seus efeitos, sobretudo quando relembram que a tomada da decisão evidencia o final da estágio de deliberação e o início da importante fase da ação, acrescentando ainda que, mesmo uma boa decisão não é sinalizador de que o resultado será satisfatório, evidenciando a existência de que uma certa dose de risco faz parte inerente a qualquer decisão nesta seara.

De fato, sobretudo em termos contemporâneos, a política pública ocupa espaço privilegiado na vida das pessoas, na medida em que ela pode impactar sensivelmente o bem-estar e a qualidade de vida das sociedades. Da mesma forma, é visível que governos, por serem aqueles que gerenciam e controlam os recursos, detêm grande responsabilidade de apoiar as sociedades, de modo que elas possam satisfazer suas necessidades futuras, bem como proteger-se contra riscos e adversidades. Vale lembrar igualmente, que políticas bem-sucedidas requerem processos eficazes e eficientes com a finalidade de conciliar demandas conflitantes. Em contrapartida, é perceptível que políticas pouco consistentes resultam, em regra, de falta de coordenação e de uma elevada dose de irracionalidade (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Para Souza (2006, p.25-26), os debates sobre políticas públicas requerem que se responda a questionamentos sobre o espaço que os governos dispõem no contexto da definição e da implementação de políticas públicas.

Dessa maneira, e buscando lançar luz sobre essa questão, a referida autora reitera que no âmbito de sociedades e Estados complexos, como os constituídos no mundo moderno, a perspectiva teórica prevalecente advoga que o Estado usufrui de autonomia relativa. Por conseguinte, se por um lado, o Estado usufrui de um espaço próprio de atuação, por outro lado, está sujeito e permeável a pressões e influências externas, sendo esta configuração a responsável, ao final, por gerar condições para a implementação das políticas públicas.

Miliband (1983:58) também refuta a tese da “neutralidade do Estado”, insistindo na idéia de sua autonomia relativa. Na sequência, ele admite que existe um certo consenso entre as diversas correntes de pensamento quanto ao fato de que o

Estado é constrangido em sua autonomia, por forças externas.

Com efeito, o referido autor reafirma que na visão liberal ou democrata pluralista a não primazia do Estado se deve às pressões advindas de uma pluralidade de grupos, interesses, partidos, dentre outros, enquanto na visão marxista, a não autonomia do Estado está relacionada com a pressão dos lobbies, organizações privadas e públicas a serviço do capital.

Assim, para Miliband (1982, p. 25; 73), há um elenco de forças e pressões poderosas capazes de influenciar as decisões estatais, valendo reiterar que são diversos os atores "que detém poder fora do sistema estatal e cujo poder afeta este último [i.e. o Estado] em grande medida". Ademais, o aludido estudioso expressa sua preocupação com a crescente "concentração do poder econômico privado nas sociedades capitalistas avançadas [...] e seu impacto sobre o Estado", sendo esse cenário especialmente notório ao se analisar as relações entre o Estado e a classe dominante, dado que estas relações se notabilizam pelo elevado grau de proximidade (MILIBAND, 1982, p.73; 77).

Nesse particular, ele também adverte que frequentemente, os detentores do poder estatal se confundem com os agentes do poder econômico privado, reconhecendo, portanto, que grandes atores econômicos estão diretamente envolvidos no governo e "tanto mais diretamente à proporção em que o Estado passa a ocupar-se mais com a vida econômica (MILIBAND, 1982, p.78). Em suma, na ótica do referido estudioso, nas duas perspectivas – i.e., marxista e liberal ou democrata pluralista –, o Estado não se sobressai, em regra, como *locus* de origem ou de iniciação das ações, atuando muitas vezes, no sentido de reagir/responder às forças externas e pressões.

Para Subirats (2012, p.1-3), vive-se atualmente, em uma sociedade mais interdependente em nível global, em que se observa o aumento da fragmentação institucional e em que o Estado perde relevância. Nesse cenário, os processos de decisão pública baseiam-se cada vez mais em lógicas interligadas – com poder relacional e capacidade de exercer influências – e menos em uma hierarquia formal. Consequentemente, o Estado não é a representação democrática única é indiscutível de um conjunto de indivíduos, ou seja, está longe de ser o ator mais forte e influente, sendo apenas mais um agente no contexto das relações de poder, limitado na sua capacidade de ação.

Na sequência, Subirats (2012, p.6-8) chama atenção para o fato de que frequentemente,

acredita-se que os atores institucionais representam a "coisa pública". Todavia, lembra que isso não impede a presença e a intervenção de outros atores, que podem reivindicar a representação de interesses gerais. Para ele, a própria concepção democrática e o princípio do Estado de Direito requerem a participação dos atores privados, que têm seus objetivos e interesses impactados de alguma forma pelo problema coletivo, o qual se tenta equacionar.

A esse respeito, o próprio autor alerta que a definição de um problema público é influenciada pelas forças políticas, destacando a importância do papel dos vários atores e sua capacidade de impulsionar certos temas e/ou de bloquear determinadas "questões". Assim, os problemas, ao emergirem no interior da sociedade civil se "debatem" em meio a um espaço político-administrativo e, é a partir desses embates que alguns deixam de ser simples "demanda social" e ganham status de "necessidade pública".

Portanto, na visão de Subirats (2012, p.6), o espaço de uma política pública é o marco em que atores públicos interagem, com intensidades variadas, com outros atores não-públicos, possibilitando a construção de ações alternativas. Por conta disso, pode-se dizer que uma política pública é concebida e gerenciada em conjunto, por agentes públicos e privados, que formam uma espécie de rede de relações. O núcleo desses atores expressa um grande interesse em não perder sua posição e empenha-se em controlar e mesmo em limitar o acesso de novos atores a esse espaço. Desse modo, o referido "núcleo de atores" desenvolve certos recursos, tais como uma linguagem própria, coerente e alinhada com "sua política" e busca monitorar os circuitos de informação, com o objetivo de controlar o grau de abertura dessa política, visando em última instância, dificultar o ingresso de outros atores, que poderiam ameaçar o equilíbrio de poder e os pactos já estabelecidos.

No que concerne às atividades estatais, para Saravia (2006, p.24), o ambiente atual em que se desenvolvem as referidas atividades é crescentemente dinâmico, em decorrência da globalização econômica, da evolução das comunicações e da informática, favorecendo consequentemente, a articulação entre indivíduos, empresas, organizações nacionais e internacionais, tanto quanto entre Estados.

Saravia (2006, p.29) observa igualmente que o processo de políticas públicas "não possui uma racionalidade manifesta". Desse modo, para ele, não se trata de um fluxo tranquilo de decisões, no qual

cada ator tem conhecimento claro do seu papel e de como desempenhá-lo. Na verdade, a sensação de desordem que se tem diante da turbulência e da complexidade do processo de políticas públicas bem como a percepção da debilidade do Estado para implementá-las impactam não apenas o cidadão comum, afetando também os atores administrativos, políticos e seus analistas.

Com referência à influência de grupos sobre a ação estatal, Diniz e Bosh (1986:29) sugerem analisar a política da representação de interesses em termos da disputa por recursos de poder. Tal disputa pode se expressar por meio de tentativas de influenciar diretamente o processo decisório, mas também via procedimentos diversos, como ações empreendidas no sentido de pressionar a elite dirigente em favor da adoção de uma opinião ou por intermédio de campanhas amplas em torno de princípios gerais (os quais, no entanto, tem um forte apelo político), cuja finalidade é revitalizar a posição relativa do grupo em questão. (LEFT,1968, apud DINIZ; BOSH,1988, p.29).

Ademais, em termos de processo decisório, Diniz e Bosh (1986, p.29-30) alertam que é possível que um grupo de atores detenha pouca ou nenhuma capacidade de iniciativa no campo das políticas públicas. Porém, ao longo da evolução do processo decisório, tais atores podem vir a reunir poder de negociação ou de veto. Com efeito, alguns atores sociais são capazes de incentivar certas formas de ação, cujo objetivo é impulsionar o Estado em direção à redefinição de sua atuação em determinadas esferas ou levá-lo a se posicionar com relação a temas e áreas que até então escapavam de seu raio de atuação.

Quanto ao papel do governo, no campo das políticas públicas, segundo Kingdon (1995, p. 42; 153), há que ser considerar as eventuais transformações que ocorrem no seu interior e seus impactos no processo decisório. Na esfera do Legislativo, por exemplo, alterações de congressistas e das comissões parlamentares criam oportunidades para emergência de novas propostas, ao mesmo tempo em que concorrem para promover o esquecimento de outras. Da mesma forma, mudanças no Poder Executivo, i.e., nos Ministérios e Secretarias de governo, geram uma nova onda de disputas por espaços políticos, impactando a agenda governamental.

Adicionalmente, ele também reconhece a existência de vários grupos fora do círculo governamental, que exercem influência na agenda do governo. Todavia, nesse caso, sustenta que apesar de o núcleo principal do Poder Executivo (i.e.,

presidente, governador ou prefeito e seus *staffs* mais próximos) ter papel central no âmbito do estabelecimento da agenda, no que tange à inserção de alternativas / ajustes aos projetos oferecidos bem como da implementação dos mesmos, ele detém controle menor, em razão da importância que adquirem outros atores (públicos e societais), nessas fases.

Ademais, com referência à temática da agenda, vale lembrar a reflexão de Allen (2012, p.21;33), que ao se referir a este assunto, explora a noção de “agenda oculta”, reiterando que por detrás dos elementos racionais, da lógica e dos fatos que motivam e respaldam o processo decisório, há uma “agenda oculta”, a qual tem a ver com valores, crenças, desejos e necessidades, os quais frequentemente não são óbvios e, dificilmente expressos por meio de palavras. Neste particular, que chama atenção, a partir de suas pesquisas, que diante da ausência de emoções, é impossível a tomada de decisões, evidenciando que o processo decisório não é fluxo onde impera apenas a racionalidade.

De acordo com Theoudoulou (1994, p.2), a reflexão a respeito de políticas públicas estimula a emergência de um amplo elenco de questionamentos. De início, é preciso ter consciência de que há uma distinção entre o que o governo pretende fazer e o que ele de fato realiza, bem como de que a inatividade do governo é tão importante quanto a sua efetiva atuação. Considere-se ainda a noção de que a política pública não está restrita a atores formais e isto significa reconhecer que existem atores informais, os quais atuam influenciando e constrangendo o processo político, sendo que alguns deles são de notória relevância. Segue-se também a necessidade de se ter claro que a política pública não se limita à análise de legislações, regulamentos, regimentos, relatórios governamentais, requerendo o exame de outros elementos, para além dos normativos.

A partir dessa perspectiva, a produção de políticas públicas é percebida como um processo em curso, que envolve muito mais do que a simples etapa de promulgação de uma lei, pressupondo também um conjunto de ações subsequentes, relativas as suas implementação, efetivação e avaliação. Além disso, não se deve separar o conceito de políticas públicas do tema da política e do ambiente no qual ela é concebida e implementada.

Para finalizar, o autor conclui que a política pública, em geral, além de buscar harmonizar várias demandas conflitantes, de um lado, com recursos

escassos, do outro, estabelece incentivos para cooperação e ação coletiva, e esse processo seria percebido como irracional, caso não se considerasse a influência do governo.

Lowi (1994, p.2) argumenta que o termo política pública expressa a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, ultrapassando a simples noção de leis, estatutos e assemelhados. Por conta disso, chama atenção para a emergência de novos valores na cultura política, relativos à publicização de decisões, os quais remetem à idéia de esfera pública com um sentido distinto da noção de esfera estatal.

Para Marques (1997, p.29-30), a abordagem marxista, a qual reconhece a influência preponderante dos capitalistas na constituição das ações do Estado, é acertada. Todavia, ele argumenta que é relevante considerar também outros atores, cujo impacto se faz sentir nas políticas públicas, como os agentes estatais e as corporações profissionais. Por conta disso, tal qual ressalta a literatura neoinstitucionalista, é necessário levar em conta a influência das instituições políticas e do próprio Estado.

Assim, se a classe capitalista (ou alguns de seus segmentos) apoia uma determinada política, ela dependerá dos funcionários do Estado para implementá-la, os quais podem criar dificuldades – mesmo que constrangidos por conjunturas concretas – e agir por conta própria. Por outro lado, os funcionários do Estado podem estar interessados em implementar algum projeto dos capitalistas ou alguma política específica, aos quais, entretanto, estão associados obstáculos que dificultam a consecução da tarefa, tornando-a bastante difícil.

É possível dizer igualmente, que a classe capitalista deseje substituir ou extinguir instituições e funcionários públicos, valendo considerar que esse objetivo também pode vir a se constituir árdua empreitada. Desse modo, Marques (1997, p.34) conclui que o resultado das políticas é incerto, depende de embates e das abordagens adotadas pelos vários atores, cabendo salientar, como já foi mencionado, que os três mais importantes são: os capitalistas, as corporações profissionais e os atores estatais.

Consequentemente, sugere que para se compreender melhor a produção e a implementação de políticas públicas é necessário se proceder a um estudo dinâmico das relações entre os diversos atores, o qual pode ajudar a entender o papel de cada um no âmbito do processo de produção de políticas públicas, bem com as estratégias que eles utilizam. Com referência a essa questão, também recomenda considerar que existem diferenças entre

os atores, as quais não são facilmente identificadas, visto que é comum a superposição ou interligação entre os diversos agentes.

No que concerne ao Brasil, note-se que os debates que levaram à Constituição de 1988 colocaram destacada ênfase nos direitos de cidadania, na descentralização política e no poder local. A partir deste novo contexto político, criaram-se condições para que se iniciassem experiências inovadoras de participação popular em diversos governos municipais (Santos, 2002). De fato, de acordo com o Avritzer (2016), desde finais da década de 1980 em diante, assistiu-se a um processo de aprofundamento democrático, responsável pela criação de instituições participativas em várias áreas (saúde, assistência social, planejamento urbano, meio ambiente, turismo, etc), podendo-se dizer que a participação social tornou-se uma das estrelas da redemocratização brasileira.

Na visão de Abers e Kech (2008, p.99) há que se salientar também que o advento da redemocratização (cujo marco temporal é a década de 1980) provocou significativos impactos na seara das decisões estatais, cabendo destacar que esse processo logrou contribuir para disseminar o desejo crescente do cidadão por maior participação na vida pública, gerando, por conseguinte, efeitos no processo de políticas públicas. A esse respeito, segundo Melo (1999, p.81-82), a partir da transição democrática brasileira, iniciada nos anos de 1980, temáticas relacionadas à participação da sociedade no curso das ações estatais, à transparência e à descentralização, dentre outras, passaram a fazer parte da agenda emergente de pesquisas.

Assim sendo, mesmo em face dos percalços e das turbulências que a democracia Brasileira vem enfrentando, Avritzer (2016) reitera que o nosso país encontra-se no rol das nações com democracias fortes, vigorosas e consolidadas, com base em qualquer critério significativo proposto por teorias que medem o estado da arte da democracia.

A partir dos trabalhos abordados, pretendeu-se conhecer a visão de alguns estudiosos com respeito a autonomia do Estado em relação ao processo de políticas públicas bem como refletir sobre o papel dos vários atores (estatais e societários) no âmbito do referido processo. Além disso, também se procurou, mesmo que ao final desse tópico e de forma breve, salientar os desafios e as dificuldades para democratizar o processo decisório e para ampliar a participação cidadã.

3 METODOLOGIA

Para a realização desse artigo, adotou-se uma abordagem qualitativa e realizou-se um estudo de caso. Os dados foram coletados a partir de observações participantes, entrevistas semiestruturadas e entrevistas focadas. Também se procedeu a uma pesquisa documental.

No que concerne à modalidade observação participante, os pesquisadores inicialmente, no decorrer de 2011 e 2012, acompanharam três reuniões para se discutir o PLC 32/2012, realizadas na Assembleia Legislativa de São Paulo, nas quais estavam presentes vários atores (estatais e societários) do turismo paulista.

Paralelamente, durante 2012, 2013 e 2014, os pesquisadores empreenderam visitas técnicas e participaram de encontros em oito cidades estância do estado de São Paulo, além de comparecerem em reunião da Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo - APRECESP (que congregou a maioria dos prefeitos das cidades filiadas a essa associação) e nas três últimas edições do Congresso do Turismo Paulista (i.e., em 2012, 2013, 2014), organizado pela Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico - AMITur.

Ainda ao longo de 2013 e 2014, eles também participaram de doze encontros do Conselho de Turismo do Estado de São Paulo (COMTUR), que contaram com a presença de representantes paulistas de importantes segmentos turísticos, bem como de agentes públicos e assim, assistiram a vários debates que abordavam questões relativas aos municípios de interesse turístico e às cidades estância.

Nessas ocasiões, os pesquisadores tiveram a oportunidade de conhecer os atores mais influentes e fortemente relacionados ao PLC 32/2012, aprender um pouco sobre a complexidade dos contextos das cidades estância e dos municípios de interesse turístico e desvendar alguns detalhes e peculiaridades a respeito das articulações e das relações de força existentes entre alguns desses *players*. Ademais, o comparecimento a essas reuniões e eventos permitiu, aos pesquisadores, ter acesso a informações sobre leis, decretos, artigos acadêmicos e jornalísticos, relatórios e estudos associados ao PLC 32/2012, às cidades estância e aos municípios de interesse turístico.

À medida que os vários estágios da pesquisa prosseguiram, os pesquisadores procederam a análises e reflexões e buscaram organizar e sistematizar os dados e as informações coletadas, a partir de: documentos legais (i.e., Constituição do Estado de São Paulo e algumas de suas Emendas, leis sobre cidades estância, versões preliminares do PLC 32/2012, etc), atas das reuniões do Conselho de Turismo do Estado de São Paulo, anotações das diversas reuniões sobre a temática do PLC 32/2012, registros de comentários de vários atores, etc.

Desse modo, foi possível esclarecer algumas questões fundamentais, ao mesmo tempo em que emergiram outras indagações. Para elucidar tais lacunas e testar percepções realizaram-se, ao longo de 2014, sete entrevistas semiestruturadas, baseadas em um roteiro com questões abertas, traduzidas em perguntas básicas, que são complementadas por outras, as quais emergem de forma natural, no momento da entrevista. De fato, foram entrevistados atores estratégicos, que participaram das articulações políticas relacionadas à construção do PLC 32/2012 (i.e., da sua concepção, do seu oferecimento na Assembleia Legislativa de São Paulo, da sua tramitação nas diversas comissões parlamentares da referida casa legislativa, etc).

Vale dizer ainda, que alguns entrevistados concordaram em se reunir com os pesquisadores uma segunda vez, em fevereiro e março de 2015 para a realização de quatro entrevistas focadas, com o objetivo de corroborar certos fatos e entendimentos. Ao final desta etapa, os pesquisadores empreenderam um total de onze entrevistas (i.e., sete semiestruturadas e quatro focadas).

Na sequência, com a aprovação da PLC 32/2012, em 29 de abril de 2015, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a qual deu origem à Lei Complementar n. 1.261, de 29 de abril de 2015 (LC 1.261/15), iniciamos nova etapa desta pesquisa, visando acompanhar a implementação da referida lei e a movimentação dos principais atores para se adaptar as novas normas e diretrizes.

Por conta disso, no segundo semestre de 2015, realizamos 4 (quatro) entrevistas com lideranças representativas das cidades estância, dos municípios de interesse turístico, do governo do estado de São Paulo, além de professor-instrutor do SENAC – S.P.¹, instituição contratada pela Associação das Prefeituras das Cidades Estância do

¹ O SENAC é uma instituição administrada, em São Paulo, pela Fecomercio – Federação de Comércio do Estado de São

Paulo. É entidade privada sem fins públicos que se dedica à educação profissional aberta a toda sociedade.

Estado de São Paulo – APRECESP, para ministrar treinamentos para os atores governamentais e atores privados das diversas cidades estância e dos vários municípios de interesse turístico, com a intenção de esclarecer para as peculiaridades da nova lei.

Ademais, participamos, entre agosto e dezembro de 2015, de 3 (três) reuniões do Conselho de Turismo do Estado de São Paulo, que é o fórum no qual são abordadas as questões mais importantes do setor turístico do estado de São Paulo e onde debates e questionamentos sobre a LC 1.261/15 tem sido frequentes.

No que concerne à leitura sistematizada dos documentos e das transcrições das entrevistas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, a fim identificar padrões e definir unidades de registro (BARDIN, 2011).

Os principais resultados decorrentes dessa investigação serão relatados no próximo tópico.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na década de 1970, no âmbito do estado de São Paulo, ocorreu a promulgação das leis n. 10.426/71 e n. 1.457/77, que consagraram, em definitivo, a classificação das estâncias em vigor atualmente, a saber: estâncias hidrominerais, estâncias balneárias, estâncias climáticas e estâncias turísticas.

Todavia, de acordo com alguns autores (RAIMUNDO et al., 2010, p.3), desde há muito, já se observa o caráter obsoleto de tais critérios de classificação, sobretudo no caso das estâncias climáticas. Nesse caso, segundo estes estudiosos, elas se enquadram em classificação ultrapassada - i.e., classificação que se serve de critério de médias de temperatura -, que com o tempo, veio a se tornar superada, diante das mudanças climáticas vivenciadas, na atualidade.

Com relação às estâncias turísticas, estes especialistas também questionam essa categoria, introduzindo indagações com relação aos critérios e parâmetros que são adotados para avaliar a representatividade de seus atrativos (RAIMUNDO et al., 2010, p.4).

Adicionalmente, com base na leitura das doze atas relativas às reuniões do Conselho de Turismo do Estado de São Paulo (COMTUR), realizadas em 2013 e 2014 e, no acompanhamento pessoal dos pesquisadores às referidas reuniões, destaque-se que a palavra “estância” aparece com certa frequência (i.e., em seis das doze atas) nas

discussões, sendo possível perceber que há certo consenso de determinado grupo de conselheiros, com relação à necessidade de se atualizar o conceito de cidade estância, alterar o processo de classificação e de criação das mesmas, tornando-os também mais técnicos e transparentes. De fato, no que tange a essas questões, os sete entrevistados consultados também se declararam a favor dessa revisão.

Assim, os autores do PLC 32/2012, atentos a essas tendências, buscaram introduzir um conceito mais atual de estância e novas normas para a sua classificação. Nesse particular, vale dizer que a Comissão de Estâncias, que auxiliou na elaboração do PLC 32/2012 – que foi incumbida de estudar a legislação atual sobre estâncias turísticas, de consultar estudos sobre o tema, de ouvir contribuições dos vários atores (públicos e privados) e promover debates e discussões – concluiu que a referida classificação, ainda em vigor nos dias de hoje, é ultrapassada, não cumprindo mais a função designadora de localidade diferenciada, em termos de atividades turísticas.

Assim, como dito anteriormente, a aludida comissão decidiu oferecer um conceito inovador, alinhado com a ideia de segmentação, a qual é bastante familiar ao turismo, sugerindo também à reformulação dos parâmetros que definem localidades como cidades estância, propondo adicionalmente, uma nova categoria de localidades turísticas, ou seja, os já mencionados municípios de interesse turístico.

Desse modo, após intensos debates, acordou-se que um município poderá vir a ser classificado como cidade estância, se ele for considerado destino turístico consolidado, determinante de um turismo efetivo gerador de deslocamentos e estadas de fluxo permanente de visitantes. Além disso, ele deve possuir expressivos atrativos turísticos de uso público e caráter permanente, naturais, culturais ou artificiais, que permitam que ele se enquadre em qualquer um dos doze segmentos definidos pelo Ministério do Turismo do Brasil.

Há também que se considerar, no caso de cidade estância, que é preciso que a mesma disponha dos seguintes equipamentos e serviços turísticos: meios de hospedagem, serviços de alimentação, serviços de informação e receptivo turísticos. Deve possuir igualmente, infraestrutura de apoio turístico, tal como acesso adequado aos atrativos, serviços de transporte, de comunicação, de segurança e de atendimento médico emergencial, tanto quanto sinalização indicativa de atrativos turísticos, adequada aos padrões internacionais. No

que concerne à água potável, sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários e gestão de resíduos sólidos, é obrigatório que o município disponibilize infraestrutura básica capaz de atender às populações fixas e flutuantes. Para finalizar, o PLC 32/2012 prevê que a cidade estância tenha um plano diretor de turismo aprovado, o qual deve ser revisado a cada três anos e mantenha Conselho Municipal de Turismo devidamente constituído e atuante. O referido organismo deve ser de caráter deliberativo e ser constituído, no mínimo, por representantes das organizações da sociedade civil representativas dos setores de hospedagem, alimentação, comércio e receptivo turístico, além de representantes da administração municipal nas áreas de turismo, cultura, meio ambiente e educação, que elegerão, dentre seus pares, o presidente do conselho, com mandato de dois anos.

Em relação aos Municípios de Interesse Turístico, apesar de terem uma associação, eles não são uma categoria institucionalizada, uma vez que inexistente lei ou norma atualmente, que disponha sobre critérios para que um município seja classificado como tal. Além disso, eles não contam com verba ou apoio financeiro, por parte do Estado, para seu desenvolvimento, em contraste com as cidades estância, as quais tem acesso a um suporte financeiro estatal anual. Todavia, o PLC 32/2012 estabeleceu que estes municípios poderão ter acesso a apoio do Estado, caso atendam algumas condições indispensáveis e cumulativas a saber: ter potencial turístico; dispor de serviço médico emergencial e, no mínimo, dentre os seguintes equipamentos e serviços turísticos: meios de hospedagem no local ou na região, serviços de alimentação e serviço de informação turística.

No que concerne ao abastecimento de água potável e à coleta de resíduos sólidos, o município de interesse turístico deve dispor de infraestrutura básica capaz de atender às populações fixas e flutuantes. Também deve possuir expressivos atrativos turísticos, plano diretor de turismo e Conselho Municipal de Turismo, sendo que o PLC 32/2012 demanda que os dois últimos devem estar alinhados com os mesmos termos previstos para as cidades estância.

Quanto à exigência, constante no PLC 32/2012, de o município de interesse turístico possuir Plano Diretor, para que lhe seja atribuído esse *status*, técnicos vinculados ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), entrevistados pelos pesquisadores, contestam esse tópico do referido projeto de lei complementar, alegando que ele pode refletir interesses de certos

grupos, que almejam ser contratados para prestar esse serviço. Na verdade, na visão desses agentes públicos, seria muito mais apropriado conceder a essa categoria (i.e., municípios de interesse turístico) um prazo maior, para que pudessem reunir recursos adequados para realizar um plano diretor alinhado com suas reais necessidades, ao invés de incluir essa demanda como pré-requisito para seu enquadramento oficial nessa categoria.

Não obstante todas as considerações elencadas anteriormente, considera-se que outra grande inovação introduzida pelo PLC 32/2012 - tanto para Estâncias quanto para os Municípios de Interesse Turístico - refere-se à ideia de se proceder a um processo revisional do seu *status*. Assim, como sugere o próprio conceito, seria realizada uma revisão a cada quatro anos, do *status* de ambas as categorias (i.e., Estâncias e Municípios de Interesse Turístico), ratificando-o ou revogando-o, impondo-lhes conseqüentemente, o risco de ver revogadas as leis que lhes conferem os benefícios associados a sua condição.

Ressalte-se, contudo, que no início das tratativas relativas ao PLC 32/2012, as maiores resistências estavam centradas nas disputas com relação aos recursos gerenciados pelo Fundo de Melhoria das Estâncias. Por conta disso, é necessário expor, ainda que brevemente, o objetivo desse organismo, sua finalidade e a destinação de seus recursos.

O Fundo de Melhoria das Estâncias tem como escopo incentivar a atividade turística nas cidades estância, do Estado de São Paulo, através da transferência de seus recursos, nos ditames da lei nº 7.862/92, visando à melhoria de qualidade de desenvolvimento dessas localidades, estimulando e apoiando programas de urbanização, aprimoramento e preservação ambiental. Ele está sob a responsabilidade do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE), que por sua vez é vinculado à Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo. Ademais, o Fundo de Melhoria das Estâncias está inscrito na Constituição do Estado de São Paulo, a qual, em seu artigo 146, assegura que este fundo terá dotação orçamentária anual nunca inferior a 10% da totalidade da arrecadação dos impostos municipais das estâncias, no exercício imediatamente anterior.

Assim, no início das discussões sobre o PLC 32/2012, alguns deputados estaduais e prefeitos - sobretudo aqueles vinculados às cidades estância, além da própria Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo (APRECESP) - opunham-se ao referido projeto, pois

receavam que ele viesse a favorecer a drenagem de recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias (atualmente destinado apenas às cidades estância). De fato, eles temiam que a partir da aprovação do PLC 32/2012, os municípios de interesse turístico pudessem vir a pleitear parte dos recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias. Em razão disso, e prevendo um impasse, os deputados estaduais autores do projeto empreenderam negociações com o Poder Executivo, ao longo de 2011 e 2012, com o fim de aumentar as dotações desse fundo, para poder viabilizar o PLC 32/2012. Visava-se preservar os recursos destinados às cidades estância, ao mesmo tempo em que se pretendia conseguir algum recurso público adicional, para destiná-lo aos municípios de interesse turístico.

Com efeito, as articulações se mostraram bem sucedidas e o Poder Executivo, sensibilizado pelos deputados estaduais autores do PCL 32/2012 e atento às pressões exercidas por um amplo arco de atores (estatais e societais), concordou em enviar proposta de emenda constitucional à Assembléia Legislativa do estado de São Paulo, sugerindo a criação de um novo fundo, o “Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos” (que continuará a repassar recursos para as cidades estância, mas destinará também uma pequena parcela para os municípios de interesse turístico). O novo fundo irá substituir o fundo anterior e passará a ter dotação orçamentária anual correspondente a 11% da totalidade da arrecadação dos impostos municipais das cidades estância no exercício imediatamente anterior. Assim, em razão do aumento proposto, as cidades estância manterão o seu *share* de participação no total da arrecadação dos impostos municipais das aludidas cidades estância no exercício imediatamente anterior, sendo possível também, repassar recursos às localidades consideradas municípios de interesse turístico.

A referida proposta de emenda constitucional, denominada doravante PEC 11/2013, já foi enviada à Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, em dezembro de 2013, e está pronta para Ordem do Dia (ou seja, está pronta para ser votada), desde 20/02/2014. Todavia, sabe-se que ela ainda não foi enviada ao plenário da aludida casa legislativa, para ser votada. Infere-se, portanto, que a mesma deve ser remetida para votação conjunta com o PLC 32/2012, uma vez que sem a aprovação deste projeto de emenda constitucional (PEC 11/2013) não é possível viabilizar o projeto de lei complementar (PLC 32/2012).

Convém salientar também o caráter inclusivo e democrático do PLC 32/2012, que foi construído por

um elenco vasto de atores (estatais e societais) e almeja, por meio de sua aprovação, ampliar o apoio do Estado ao desenvolvimento do turismo paulista, para além das 70 cidades estância. Com efeito, via o PLC 32/2012, pretende-se incluir nesse rol mais 140 localidades (i.e., os municípios de interesse turístico), as quais poderiam, se apoiadas, impulsionar de forma mais efetiva sua atividade turística, aumentando as possibilidades de dinamizar a economia local e incrementar a geração de renda e empregos. Além disso, no dizer do presidente da Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico – AMITUR, os futuros municípios de interesse turístico, ao adquirirem esse *status* oficialmente, sentiriam-se mais prestigiados e alguns poderiam até mesmo, após os devidos esforços, vir a pleitear a condição de cidades estância, em caso de se enquadrarem nos patamares legais estabelecidos.

Adicionalmente, ressalte-se que o PCL 32/2012 já foi aprovado (com algumas ressalvas) nas diversas comissões da Assembléia Legislativa de São Paulo, a saber : (1) Comissão de Constituição, Justiça e Redação; (2) Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais; (3) Comissão de Atividades Econômicas; (4) Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento e, como dito anteriormente, está pronto para ser enviado à votação do plenário da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, desde 13/12/2013. Ademais, ao longo de 2014, várias prefeituras do estado de São Paulo, que pleiteiam ser enquadradas como municípios de interesse turístico, enviaram moções de apoio tanto ao PLC 32/2012 como à PEC 11/2013, como consta no site oficial da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Acrescente-se ainda, que em fevereiro de 2015, o atual Secretário de Turismo do Estado de São Paulo esteve na referida casa legislativa e solicitou ao colégio de líderes desta casa, em nome do Governador do Estado de São Paulo, que colocasse o referido projeto de lei complementar em votação.

Sendo assim, após percorrer todas essas etapas, permanece um questionamento: porque um projeto de lei com o perfil do PLC 32/2012, cujas controvérsias e oposições maiores parecem ter sido superadas, que tem caráter democrático e inclusivo e possui apoio do Poder Executivo estadual não alcança ser enviado ao plenário da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, para votação? Em outras palavras: Quais forças se opõem ao PLC 32/2012, mesmo após cumpridas todas as fases acima elencadas?

Para responder a tal questionamento é necessário, *a priori*, resgatar o processo vigente de seleção das cidades estância, no Estado de São Paulo. Assim, do ponto de vista técnico, o atual processo de criação de cidade estância pode ser resumido às seguintes etapas: cabe a prefeitura do município pleiteante ao título de estância reunir toda a documentação exigida e encaminhá-la à Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, que a repassa ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE. O DADE, por sua vez, analisará a documentação e, se a aplicação for coerente, o pedido será enviado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que o avaliará, podendo aprová-lo ou não. Havendo aprovação, ela implicará na concessão do título de estância ao município. Todavia, há uma série de nuances políticas que permeiam esse percurso, sobre as quais serão tecidas breves considerações.

A princípio, destaque-se, com base nos vários dados e informações coletadas que o processo de criação de estâncias, no Estado de São Paulo, tem sido conduzido, em boa parte, com forte viés político e, às vezes, pouca transparência. De fato, as atuais cidades estância não são submetidas à avaliação técnica periódica, e assim, uma vez que a localidade é alçada a essa condição, dificilmente perde o status. Por outro lado, existem atualmente, inúmeros pedidos de municípios pleiteantes à condição de cidade estância, esperando deliberação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A razão da referida demora se dá por diversos motivos, devendo-se ressaltar que um deles refere-se ao fato de que, ao ser alçado à condição de cidade estância, o município passa a fazer parte de um “grupo de elite” e, assim, passa a ter acesso aos recursos públicos do Fundo de Melhoria das Estâncias, o que torna a cota individual de cada cidade estância menor. Desse modo, não deixa de ser perceptível que, subjacente a esse processo, há articulações políticas que envolvem vários atores (prefeitos, congressistas, etc), com interesses diversos, ora em favor do não incremento do número de cidades estância, ora a favor de que algum município venha a se tornar cidade estância. Na verdade, vários atores buscam participar desse jogo, que exige, em contrapartida, eventuais concessões, uma vez que a manutenção de seus interesses pode significar, dependendo da sua perspectiva, a preservação das vantagens atuais, a perda das referidas vantagens ou a obtenção de novas vantagens.

Diante desse cenário, pode-se inferir sobre a existência de um grupo de atores (alguns visíveis e outros ocultos) com interesse de evitar a alteração

das regras do jogo que vem regendo a criação das cidades estância, dado que os aludidos atores vem obtendo benefícios, em razão dessa configuração. Com efeito, desde há muito é sabido que o processo de criação de cidades estância no estado de São Paulo envolve, com frequência, jogos e expectativas de ganhos políticos, interesses partidários, troca de favores e uma rede de relações, nos melhores moldes das velhas e conhecidas práticas de clientelismo político.

Assim, o PLC 32/2012, ao sugerir critérios mais técnicos e transparentes para a criação e classificação de cidades estância e municípios de interesse turístico - e até mesmo uma proposta de revisão periódica, para avaliar se ambas as categorias estão cumprindo efetivamente, as regras que lhes asseguram manter suas respectivas classificações, acenando-lhes inclusive com o risco de perda do *status* adquirido -, contraria um sistema estabelecido, já nos anos 1960, impondo perdas a atores que vem obtendo “sucesso”, no âmbito desse jogo. Em outras palavras, o PLC 32/2013, simboliza uma clara proposta de quebra de paradigmas no turismo paulista e, por conta disso, deduz-se, ainda encontra resistência para ser enviado ao plenário da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado na introdução desse trabalho, tem-se aqui o objetivo de investigar como se deram as articulações políticas subjacentes ao PLC 32/2012, ocorridas entre outubro de 2011 e março de 2015, relativas a sua concepção, ao seu oferecimento e a sua tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Ou seja, busca-se compreender de que forma alguns dos principais atores (estatais e societais) do turismo paulista alcançaram influenciar o processo de construção do PLC 32/2012, inserindo modificações e/ou impedindo o ingresso de tópicos no seu texto, até a sua versão final, que está pronta para ser votada, na referida casa legislativa. Além disso, pretende-se investigar porque, atualmente, alguns atores ainda insistem em obstruir o envio do PLC 32/2012 ao plenário da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, para que o mesmo seja votado definitivamente pelos deputados estaduais.

De início, no âmbito do referencial teórico, esta pesquisa pretendeu destacar a visão de alguns estudiosos com respeito aos papéis do Estado e dos diversos atores societais no processo de políticas públicas. Nesse particular, cabe salientar que os

autores aqui consultados reconhecem que no contexto de sociedades e Estados complexos, como os constituídos no mundo moderno, a perspectiva teórica prevaiente advoga que o Estado usufrui de autonomia relativa, sobretudo em sociedades democráticas, compartilhando decisões com diversos outros atores sociais.

Na sequência, com relação ao objeto de estudo escolhido, i.e., o PLC 32/2012, convém mencionar que o mesmo se notabiliza por oferecer um conceito inovador de cidade estância, propondo requisitos e procedimentos mais técnicos e transparentes para a seleção das novas cidades estância e novos critérios para sua classificação, alinhados com a idéia de segmentação, a qual é bastante familiar ao turismo. Também sugere a institucionalização dos municípios de interesse turístico, os quais terão que satisfazer determinadas condições e dispor de certos recursos exigidos em lei, para adquirirem e manterem tal *status* e benefícios.

Adicionalmente, o PLC 32/2012 tem o grande mérito de propor uma revisão periódica, i.e., passados quatro anos da classificação atribuída, os municípios pertencentes às aludidas categorias serão reavaliados para verificar se fazem jus ao seu *status*, podendo o mesmo ser ratificado ou revogado, juntamente com os benefícios a ele associados, em caso de inadequação de sua condição.

Ressalte-se, portanto, o caráter democrático, contemporâneo e inclusivo do PLC 32/2012, o qual foi construído por um elenco amplo de atores, ou seja, conseguiu, ao longo de sua trajetória, atrair paulatinamente, o apoio de vários *players* (estatais e privados). Ademais, chama-se atenção para um dos argumentos centrais dessa proposta, que defende que se a mesma for aprovada, o Estado ampliará o apoio ao desenvolvimento do turismo paulistano, para além das 70 cidades estância, incluindo nesse rol os municípios de interesse turístico.

Todavia, vale lembrar que na fase inicial da elaboração desse projeto de lei foram identificadas resistências de diversos atores - sobretudo daqueles que se alinhavam com os interesses das cidades estância -, os quais temiam que a partir da aprovação do PLC 32/2012, os municípios de interesse turístico poderiam ameaçar a posição financeira das cidades estância, pleiteando recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias, os quais são destinados exclusivamente às cidades estância.

Assim, o Poder Executivo de São Paulo, sensibilizado pelos deputados autores do PLC 32/2012 e atento a pressões de vários outros atores - apoiadores tanto das cidades estância como dos municípios de interesse turístico - concordou em

também enviar a proposta de emenda constitucional - PEC 11/2013 - para a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, sugerindo, dentre outras ações, a criação de novo fundo, o "Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos".

Tal proposta de emenda constitucional define que o referido fundo terá seus recursos incrementados em relação ao fundo anterior, permitindo às cidades estância manterem o mesmo *share* de participação do total dos recursos que elas já recebem, sendo possível, além disso, repassar uma pequena parte dos recursos alocados no fundo, aos municípios de interesse turístico. Conseqüentemente, por meio dessa ação, foi possível viabilizar o PLC 32/2012, harmonizando interesses de ambos os grupos - i.e., das cidades estância e dos municípios de interesse turístico.

Dessa forma, feitos os devidos ajustes, parecia que os obstáculos ao PLC 32/2012 estavam superados e que o aludido projeto de lei reunia chances, finalmente, de ser enviado para o plenário da Assembléia Legislativa, para ser votado. Entretanto, causa estranheza que tanto o PLC 32/2012 como a PEC 11/2013 não alcancem, até o momento, ser enviados para o plenário da referida casa legislativa, para votação de todos os deputados estaduais.

Para melhor entender essa situação, fazem-se necessárias algumas considerações. Primeiramente, é importante salientar, como revelado ao longo dessa pesquisa, que o processo de criação das cidades estância no Estado de São Paulo envolve, em boa parte, jogos e expectativas de ganhos políticos, múltiplos interesses partidários, troca de favores e uma rede de relações, nos melhores moldes das velhas e conhecidas práticas de clientelismo político. Com efeito, subjacente a esse processo, há articulações políticas que incluem vários atores (estatais e sociais), sendo que alguns deles ainda resistem à alteração das regras que vem regendo a criação das cidades estância, dado que eles vem obtendo benefícios e vantagens, desde os primórdios dessa configuração.

Por conta disso, o PLC 32/2012 - em virtude de adotar critérios mais técnicos e transparentes para a criação e classificação de cidades estância e de municípios de interesse turístico -, evidencia sua divergência em relação ao sistema atual, vigente a partir dos anos 1960, permeado por critérios políticos, impondo, por conseguinte, perdas a atores que vem obtendo "sucesso", no âmbito desse jogo.

Assim, na esteira dessas observações, é razoável deduzir-se que a raiz da resistência que o PLC 32/2012 encontra para ser enviado ao plenário

da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo reside no fato de o mesmo buscar introduzir maior racionalidade no processo político, propondo novos padrões, os quais sugerem abordagem distinta da política pública em vigor. Desse modo, infere-se que o PLC 32/2012 contraria interesses arraigados, simbolizando, pois, uma clara proposta de quebra de paradigmas no turismo paulista, a qual não é desejada por determinados atores.

Para finalizar, reitera-se a importância do conjunto de técnicas de pesquisas selecionadas para a realização dessa investigação, que permitiram que se coletasse, por intermédio de múltiplos canais, um amplo arco de informações e dados, possibilitando uma análise abrangente e profunda das articulações políticas existentes por detrás do PLC 32/2012.

6 RECOMENDAÇÕES

Como visto, o PLC 32/2012 adota parâmetros mais técnicos, transparentes e democráticos para a criação e classificação de cidades estância e de municípios de interesse turístico e, assim, introduz inovações no sistema vigente desde a década de 1960, que se destacou, em diversas ocasiões, por privilegiar e se inspirar em critérios políticos para a seleção das cidades estância.

Desse modo, propõe-se, doravante, a continuidade das atenções e dos esforços voltados para a aprovação do referido projeto de lei complementar, o qual, apesar dos obstáculos e dificuldades elencados anteriormente, deve ser aprovado, segundo previsões de vários atores consultados, em breve espaço de tempo. Por conta disso, o grande desafio que emergirá, decorrente da provável aprovação do PLC 32/2012, consistirá em zelar para que a futura lei possa auxiliar efetivamente o desenvolvimento do turismo no Estado de São Paulo. De fato, com base em um processo mais técnico e participativo, infere-se que o cenário para a seleção das cidades estância e dos municípios de interesse turístico tende a se tornar mais competitivo, sendo necessário, do ponto de vista destes dois grupos de municípios, buscar-se investir recursos de forma cada vez mais efetiva e eficiente, não só em equipamentos turísticos (manutenção e/ou expansão), como também na qualificação do conjunto de trabalhadores (públicos e privados) que atuam no setor, nestas localidades. Ademais, é fundamental conscientizar a população para a importância do Turismo para estes municípios, salientando-se, por exemplo, as

possibilidades de seus impactos significativos na geração de emprego e renda, os quais tenderão a alavancar a prosperidade dos aludidos municípios.

Projeta-se também, ao longo do tempo, uma melhoria na efetividade das políticas públicas implementadas no turismo, no Estado de São Paulo, uma vez que avaliações com cunho mais técnico devem se tornar mais frequentes e, assim, os recursos estatais a serem investidos no turismo deverão passar por crivos e apreciações mais rigorosas. Todavia, apesar das perspectivas positivas associadas à futura lei, alerta-se para a necessidade de que seu processo de implementação seja orientado adicionalmente, pelos princípios do desenvolvimento sustentável, que visam, sobretudo, a preservação do variados patrimônios culturais, históricos e ambientais destas localidades, visando especialmente às gerações futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. N.; KECH, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, 2008.
- ABERS, R. N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ALLEN, K. *A agenda oculta*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 195p
- AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. Pires RR, organizador. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 13-28, 2011.
- AVRITZER, L. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BUCHANAN, L., O'CONNELL, A. A brief history of decision making. *Harvard Business Review*, Vol. 84, No. 1, pp. 32-41, 2006.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 1. O que se deve ler em ciências sociais no Brasil. São Paulo: Cortez/ANPOCS, 1986.
- CEPAM. Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal. *Capacitação para a modernização de Instrumento de Gestão dos Programas de Apoio ao Desenvolvimento Municipal*. Estudo realizado para

- a Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. São Paulo, fevereiro, 2010.
- GOHN, M. da G. *Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- HOWLETT, M., RAMESH, M., PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução técnica: Francisco Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed. New York: HarperCollins, 1995. (Cap. 7 "The Political Stream").
- LASSWELL, H. The policy orientation. (Cap. I, pp. 16-43). In: LERNER, D., LASSWELL, H. (Orgs). *The Policy Sciences: Recent development in scope and method*. Stanford University Press, 1951.
- LOWI, T. J. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. *BIB- Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 38, p. 3-14. São Paulo: ANPOCS, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: *BIB- Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº. 43. 1997.
- MELO, M. A. "Estado, Governo e Políticas Públicas". pp. 59-10. In: MICELI, S. (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política*. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.
- MILIBAND, R. *State power and class interests*. New Left Review, 138, March/April, p. 57-68, 1983.
- MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- RAIMUNDO, S.; ALMEIDA, M. V.; SOLHA, K. T. Análise da Cronologia de Criação das Estâncias Turísticas no Estado de São Paulo. In: *Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*, 7., 20 e 21 de setembro de 2010. Universidade Anhembi Morumbi – UAM – São Paulo – S.P, 2010.
- SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.
- SANTOS, B. DE S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. Cap. 10, pp.455-460. In: SANTOS, B. DE S. (ORG.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SÃO PAULO. *Assembleia Legislativa. Projeto de Lei Complementar PLC 32/2012*. Estabelece condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse Turístico. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1089087>>. Acesso em: 15 abr. 2015. Texto original.
- SÃO PAULO. *Constituição (1989). Proposta de Emenda à Constituição n.11, de 13 de dezembro de 2013*. Dá nova redação ao artigo 146, com o objetivo de ampliar o universo dos Municípios beneficiários dos recursos vinculados ao Fundo de Melhoria das Estâncias. São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1186146>>. Acesso em 31 mar. 2015.
- SARAIVA, E. Introdução à teoria política pública. pg. P.21-42. In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*, vol. I. Brasília: ENAP, 2006.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SUBIRATS, J. Nuevos tempos? Nuevas políticas públicas? Explorando caminhos de respostas. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*. No. 54 (Octávio.2012). Caracas. Venezuela, 2012.
- THEODOULOU, S. Z. The nature of public policy. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995.
- TRUMAN, D. *The governmental proces: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1951. 544 pp.
- WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, parte I, p. 43-51, 2011.

Processo Editorial / Editorial Process

Editor Chefe/Editor-in-chief: PhD Thiago D. Pimentel (UFJF).

Editor Científico Convidado/ Invited Scientific Editor: PhD Harald Pechlaner (CUEI/AIEST).

Recebido em 09 de fevereiro de 2016; aceito em 14 de março de 2016; publicado online 15 de abril de 2016.

Received on February 09, 2016; accepted March 14, 2016, published online April 15, 2016.

Artigo original de pesquisa/ Original research article. Seção revisada por pares / Double blind review section.