

IGUALDADE PARTICIPATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DE CONSELHOS GESTORES DE TURISMO

Gilberto Maurício Frade da Mata¹

Resumo: Este artigo analisa a igualdade participativa e as políticas públicas municipais a partir de casos de conselhos gestores municipais de Turismo. O questionamento é: quais são as etapas de políticas públicas predominantes e a forma de escolha dos representantes? Para tanto o objetivo deste artigo é caracterizar as atividades dos conselheiros enquanto etapas de um ciclo político e a forma como estão organizados para decidir sobre estas políticas. Os procedimentos metodológicos foram guiados por uma abordagem qualitativa. Utilizou-se o método de estudo de caso, multi-casos, cujo lócus de estudo foram as cidades de Ouro Preto e Tiradentes. As técnicas de coleta de dados contemplaram entrevistas e pesquisa documental. A análise seguiu a interpretação dos dados a partir das categorias que emergiram da revisão bibliográfica e análise de conteúdo temática. Os principais resultados são: a respeito das atividades dos conselheiros, enquanto etapas de um ciclo político observou-se distanciamentos na gestação, implementação e avaliação. Em ambos os conselhos gestores, as convergências entre o que é esperado e observado em termos de políticas públicas é na formulação. Os conselheiros de ambos os casos concentram-se sua participação na formulação de políticas, enquanto outras competências não são cumpridas, implicando um desequilíbrio na participação em outras atividades esperadas. Os casos analisados se assemelham quanto a representação mista, natureza de participação deliberativa e consultiva. O Conselho de Tiradentes é bipartite e não-paritário e o de Ouro Preto bipartite paritário. De acordo com os entrevistados, os representantes são escolhidos por votação. A não paridade, constatada no Conselho de Tiradentes é um fato concreto que contribui para uma desigualdade participativa. Conclui-se que, conforme esperado, existem distanciamentos entre o previsto na legislação municipal e o exercício das atividades pelos conselheiros. As implicações mais diretas são a dificuldade da consolidação de uma igualdade participativa não somente na formulação, mas também na gestação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: Turismo; Políticas Públicas; Igualdade Participativa; Conselhos Gestores, Ciclo Político.

Abstract: This paper examines participatory equality and municipal public policies from cases of municipal management councils of Tourism. The question is: what are the stages of public policies prevalent and how to choose representatives? Therefore the purpose of this article is to characterize the activities of the directors as stages of a political cycle and how they are organized to decide on these policies. The methodological procedures were guided by a qualitative approach. We used the case study method, multi-case whose locus of study were the cities of Ouro Preto and Tiradentes. The data collection techniques contemplated interviews and documentary research. The analysis followed the Interpretation of the data from the categories that emerged from the literature review and content analysis. The main results are: on the activities of the directors, as stages of a political cycle observed distances in pregnancy, implementation and evaluation. In both management councils, the convergences between what is expected and observed in terms of public policies in the formulation. The directors of both cases are concentrated in the formulation of policies, while other skills are not met, implying an imbalance in participation in other expected activities. The cases analyzed are similar as the mixed representation, deliberative and consultative participation nature. The Board of Tiradentes is bipartite

¹ Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (concentração em Administração Pública), gilberto.mata@ufv.br.

and non-equal and the Ouro Preto bipartite joint. According to respondents, the representatives are chosen by vote. Non parity, found in the Council of Tiradentes is a fact that contributes to a participatory inequality. We conclude that, as expected, there are distances between the provisions of municipal law and the exercise of activities by the directors. The most direct implications are the difficulty of consolidating a participatory equality not only in the formulation, but in pregnancy, implementation and evaluation of public policies.

Keywords: Tourism; Public policy; Participative equality; Management Councils, Political Cycle.

1 Introdução

No turismo, a gestão municipal de políticas públicas conta com a participação de Conselhos Gestores. Estes espaços deliberativos reúnem representantes do governo e da sociedade civil na tomada de decisões públicas. Os conselheiros podem atuar na gestação, formulação, implementação e/ou avaliação de políticas (etapas do ciclo político). Competências que, normalmente, são previamente estabelecidas em lei municipal própria.

Os conselheiros, coletivamente, organizam a forma de representação, escolha de representantes, se estruturam para a realização destas competências, as quais também podem estar previstas em legislação.

Todavia, supõe-se que possam haver distanciamentos em termos empíricos na realização destas competências de políticas públicas e nas suas formas de organização. Algumas das implicações hipotéticas seriam (1) desequilíbrio de realização de competências (exemplo: realizar mais avaliação de políticas e deixar de fazer implementação, embora esteja previsto,) (2) falta de paridade ou os representantes não exercerem uma representação efetiva.

Neste contexto, o questionamento seria: quais são as etapas de políticas públicas predominantes e a forma de escolha dos representantes? A resposta a esta pergunta permite concluir a respeito da conformidade institucional no desenvolvimento de políticas públicas e escolha de representantes. Disto decorre que o equilíbrio pleno entre o observado e esperado nas etapas de políticas públicas e escolha de representantes contribui para uma maior igualdade participativa no processo deliberativo.

Assim, o objetivo deste artigo é caracterizar as atividades dos conselheiros enquanto etapas de um ciclo político e a forma como estão como estão organizados para decidir sobre estas políticas.

Além desta introdução que apresenta o tema, problema e objetivos de pesquisa, há uma revisão de literatura (capítulo 2) que aborda sobre a análise de processos decisórios, focando-se no modelo político de análise, no indicador igualdade participativa e nas etapas de políticas

públicas. Após este capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos (capítulo 2), juntamente com as técnicas de coleta e análise de dados. O capítulo 4, aborda os resultados e análises e o 5, as considerações finais.

2 Revisão de Literatura: Processo decisório, igualdade participativa e políticas públicas

A análise de processos decisórios pode ser feita a partir de uma abordagem política (Detrie, 2005; Choo, 2003). No modelo político, diferentes jogadores “ocupam diferentes posições e exercem graus diferentes de influência, de modo que as decisões resultam menos de uma escolha racional do que dos altos e baixos da política” (Choo, 2003, p. 275). Nesse sentido, no modelo político de tomada de decisões, é previsto decisões não racionais, devido aos acordos, conciliações e outros procedimentos para atingir o consenso na política.

No modelo político, a organização é vista como um conjunto de jogadores - indivíduos ou grupos - colocados em situações especiais dentro de uma estrutura mais ou menos precisa (hierarquia, processo orçamento, a divisão do trabalho). Os jogadores estão imbuídos de interesses, objetivos e controlam diferentes recursos (autoridade, status, dinheiro, tempo, homens, ideias, informação). A organização não tem a priori objetivos claros. Os seus objetivos são discutidos e redefinido a partir da sua interpretação pelos atores, dada sua posição de poder. Os objetivos podem permanecer vagos, ambíguos, e a sua estabilidade não é garantida. Indivíduos ou entidades, de estratégias específicas de sua própria situação. O confronto de estratégias particulares é, em parte, regulado pela estrutura da organização e é expressa através de jogos poder, em que os atores usam com maior ou menor habilidade recursos disponíveis. Influência, coligação, conflito, são elementos comuns ou normais no processo político² (Detrie, 2005, p. 638).

O processo decisório é um processo de encontrar respostas para os problemas ou objetivos que se pretende atingir. Este pode variar em termos de organização (maior ou menor organização), atores envolvidos (públicos, privados, ou públicos-privados), além de elementos

² Dans le modèle politique, l'organisation est vue comme un ensemble de joueurs – individus ou groupes – placés dans des situations particulières au sein d'une structure plus ou moins précise (ligne hiérarchique, processus budgétaire, division du travail). Les joueurs sont dotés d'intérêts et d'objectifs propres, et contrôlent différentes ressources (autorité, statut, argent, temps, hommes, idées, informations). L'organisation n'a pas d'objectifs clairs a priori. Ses objectifs sont discutés et redéfinis à partir de l'interprétation qu'en font les acteurs compte tenu de leur situation de pouvoir. Les objectifs peuvent rester vagues, ambigus, et leur stabilité n'est pas garantie. Les individus ou entités mènent des stratégies particulières à partir de leur situation propre. La confrontation des stratégies particulières est en partie régulée par la structure de l'organisation et s'exprime au travers des jeux de pouvoir, dans lesquels les acteurs utilisent avec plus ou moins d'habileté les ressources dont ils disposent. Influence, coalition, conflit, ruse, sont des éléments normaux du processus politique (Detrie, 2005, p. 638).

que extrapolam o processo decisório (ambiente, interesses, recursos financeiros, recursos humanos, etc.).

Seguindo uma abordagem ou modelo político de processo decisório, elegeu-se para discussão as categorias de avaliação de processos decisórios em espaços deliberativos (Villela, 2012). Um dos indicadores utilizados é a igualdade participativa.

2.1 Igualdade participativa

A **igualdade participativa** é a possibilidade de qualquer organização ou cidadão influenciar as deliberações na esfera pública, a partir da liberdade de acesso à este espaço e informação disponíveis (Villela, 2012). Para a análise da igualdade participativa em conselhos gestores são consideradas as competências esperadas e observadas de políticas públicas. Este objetivo aproxima-se do critério **avaliação participativa**: “intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas” (Villela, 2012, p. 40). O outro aspecto a ser observado é como está institucionalizada a participação dos conselheiros nestes espaços. Considera-se que as instituições que definem a composição, natureza de participação e tipo de representação, que tem implicações diretas na forma de escolha de representantes.

2.2 Políticas Públicas

Alguns autores consideram uma política pública o que governantes decidem ou não fazer sobre problemas públicos (Khawaja, 2013; Kraft & Furlong, 2013; Wilson, 2013). Contudo, nem todos os problemas são públicos, uma distinção pode ser feita entre os sociais e os públicos.

Um problema social é o reconhecido por membros da sociedade, porém não se torna um problema público enquanto não for objeto de políticas públicas ou entrar para a agenda de política. Um problema público é um problema social reconhecido politicamente como público (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

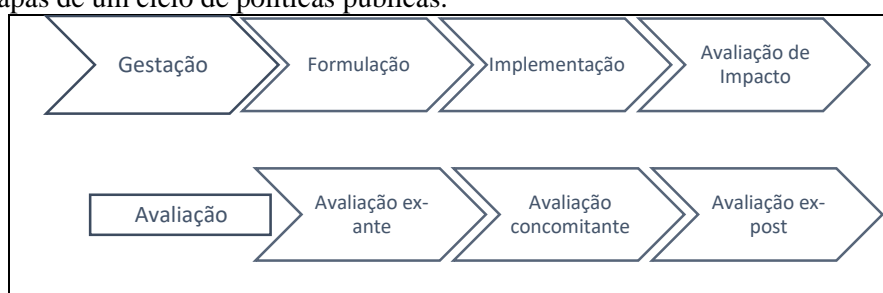
A quantidade de pessoas envolvidas ou interessadas na discussão ou na decisão de um problema se modifica quando se altera a natureza de um bem. Quando público, interessam a toda a comunidade ou maioria dela, os semi-públicos, movimentam grupos de interesse em prol de benefícios que pretendem, e bens privados, seu interesse é individual, e a ação coletiva, praticamente impossível (Tanaka, 2001).

As políticas públicas também podem envolver a participação do cidadão no processo decisório (Corzo, 2013; Villanueva, 2013; Gault & Blanco, 2013; Gavilanes, 2009; Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). Contudo, como ressalta Wilson (2013), política pública não é o que cidadãos privados escolhem ou não fazer sobre um problema público, mas o que o que estes são capazes de persuadir oficiais públicos a fazer ou não fazer ou não fazer.

O ciclo de políticas públicas é uma compreensão processual da política, por meio da definição de quatro fases: gestação, formulação, implementação e avaliação de impacto (cf. figura 2).

A percepção de problema envolve a percepção pelos agentes dos problemas mais apropriados para tratamento político. A definição de agenda é o processo de decisão das questões que serão foco ações governamentais. Na elaboração de programas são estabelecidos programas ou projetos capazes de resolver as questões que estão na agenda. A implementação é execução do programa por agentes definidos no planejamento do programa. A avaliação de impacto é a verificação do atendimento dos objetivos propostos, normalmente baseado em indicadores previamente definidos. Os resultados da avaliação podem servir para adequar uma política ou encerrá-la (Corzo, 2013; Frey, 2000; Frey, 2000). A avaliação que ocorre na etapa de formulação é denominada avaliação *ex-ante*, na etapa de implementação, concomitante, e a da avaliação, *ex-post* (Corzo, 2013).

Figura 1 - Etapas de um ciclo de políticas públicas.



Fonte: Organizado a partir de Corzo (2013).

Neste contexto, estudos empíricos revelam a atuação de conselheiros na gestão, formulação e avaliação de políticas e alguns casos implementação (Kleba, Comerlato, & Frozza, 2015; Gurgel & Justen, 2013). Em âmbito municipal as políticas mais comuns são projetos de desenvolvimento e alocacionais (Wilson, 2013). Políticas alocacionais envolvem a distribuição de serviços urbanos: parques, museus, livrarias, ruas, esgotos, etc. Estas Políticas tendem a distribuir serviços na cidade com base em normas profissionais. Como o reparo em ruas de mais uso.

As Políticas de desenvolvimento estimulam a expansão de negócios existentes, a criação de novos negócios, a partir de fundos federais e incentivos fiscais locais (Wilson, 2013). Outro tipo, são as Políticas morais envolvem assuntos morais e a noção de certo ou errado. Exemplos: aborto, controle de natalidade, pornografia, direitos homossexuais, oração e religião nas escolas, educação sexual, pena de morte. Uma característica é que envolvem mais a participação dos cidadãos que as demais, envolvem organizações religiosas, e tendem a ser mais conhecidas, no sentido que é mais divulgada (Wilson, 2013).

Caracterização da representação, participação e composição de Conselhos Gestores

Em estudos sobre conselhos gestores, alguns aspectos são recorrentes na caracterização dos conselhos: como o **elemento jurídico** (a Constituição de 1988 do Brasil institucionalizou a possibilidade de criação dos conselhos), os **temas** (o conselho é setorial ou temático), os **níveis** (federal, estadual e municipal), a **representação** (os membros são representantes de organizações civis e entidades do governo), a **paridade** (número igual de agentes e sociedade civil representada), a **natureza** (consultivo, deliberativo, fiscalizador). Estas características são citadas por Oliveira e Pereira (2014); Tenório e Kronemberger (2012); Vera e Lavalle (2012); Faria (2010); Lüchmann (2008); Coelho (2007); Tatagiba (2005); Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003) e Gohn, (2002).

Diante desta dispersão de características, alguns aspectos foram selecionados, adaptados e organizados no quadro 1, a partir das abordagens sobre Conselhos Gestores de Draibe (1998); Buvnich (2014) e Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008).

Quadro 1 – Representação, participação e composição de conselhos gestores

Categoria	Subcategoria	Critério
Representação	Vinculada	A representação das categorias sociais ou profissionais se faz por meio de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes, ainda que os critérios de indicação variem.
	Vinculada funcional	Os membros são indicados por ocuparem um determinado cargo. Assim, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa.
	Não vinculada	Os membros são indicados em razão da expressão de seu trabalho na sociedade (seja no meio acadêmico ou empresarial). Sua indicação decorre diretamente de convite do governo, “ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares”.
	Mista	Convivem no conselho a representação vinculada e não vinculada.
Natureza da participação	Consultivos	Tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório.
	Deliberativos	Possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo.
	Fiscalizador	Dedicado a monitorar uma determinada política a que é designado
Composição	Bipartites e paritários	Formados por governo e sociedade civil com o mesmo número para cada segmento.

Bipartites e não paritários	Formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos.
Tripartites e paritários	Estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria.
Múltiplos e não paritários	Estão presentes membros do governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas.

Fonte: Elaborado a partir dos textos de Draibe (1998); Buvinich (2014); Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008).

A expectativa é que os conselheiros aceitam participar do conselho movidos pelo atendimento de interesses da entidade que representa (Silva, Jaccoud; Beghin, 2005). A **representação** pode ser **vinculada**: a sociedade civil indica o seu representante. A Associação de Hotéis da comunidade, por exemplo, indica qual participante da associação irá representar o setor. **Vinculada funcional**: a pessoa é indicada apenas por ocupar determinado cargo. É o que acontece nas cadeiras ocupadas por pessoas que trabalham em secretarias municipais. Elas ocupam a cadeira como representante no conselho, na maioria das vezes, porque exercem o cargo na secretaria. **Não vinculada**: a competência da pessoa é tão relevante que é convidada para participar. **Mista**: é a junção entre a representação vinculada e não vinculada.

No regimento do conselho consta, normalmente, a sua **natureza de participação**. Nos **consultivos** apenas se votam projetos, os conselheiros são consultados, cabendo outro setor decidir sobre recursos, planejamentos e assuntos da pauta. No **deliberativo**, os conselheiros decidem onde investir recursos financeiros, propõe projetos. A principal diferença entre um consultivo e deliberativo é que este último possui autonomia sobre a decisão de recursos financeiros. O **fiscalizador** é dedicado a monitorar uma determinada política a que é designado (Ipea, 2012).

Em termos de **composição**, os conselhos são classificados pelo número de partes em **Bipartites, tripartites ou múltiplos**. Um bipartite por exemplo é quando a composição é formada por membros da sociedade civil organizada e do governo, ou seja, duas partes. Também é considerada a equivalência de membros em cada uma dessas partes. Os **paritários** possuem número igual, e os **não-paritários** tem o número distinto de membros em cada parte.

3 Procedimentos Metodológicos: abordagem de Pesquisa

A abordagem de pesquisa é qualitativa devido às suas pretensões descritivas dos sujeitos do campo em estudo, características dos dados coletados e tamanho da amostra. A sua

caracterização e justificação embasada em bibliografia própria é apresentada nos tópicos campo de estudo, método de estudo que abarcam os procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 Campo de Estudo

A pesquisa de campo é uma pesquisa qualitativa (Godoy, 1995). Os conselhos municipais de turismo de Ouro Preto e Tiradentes foram elegidos para estudo do tema. O pesquisador visitou-os para conhecimento das pessoas que fazem parte deste espaço, coleta de documentos e contatos para realização de entrevistas. O envolvimento na coleta de dados foi fundamental para conseguir dados que não são publicizados online, assim como a garantia de colaboração nas entrevistas. Na pesquisa qualitativa o pesquisador é um instrumento fundamental (Godoy, 1995).

Para escolha dos conselhos, partiu-se da definição federal de destinos que induzem o desenvolvimento turístico nacional. Neste universo são encontrados 65 destinos turísticos (Brasil, 2013). Destes, Ouro Preto e Tiradentes são destinos localizados em Minas Gerais e destacam-se pelo reconhecimento internacional e pela atratividade histórica e cultural.

Além disso, estes municípios também fazem parte de uma pesquisa maior que esta dissertação está contemplada. O órgão de fomento é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo 471136/2014-0, e a Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (FAPEMIG), processo APQ-01870-15. Esta pesquisa mais ampla teve o objetivo de entender a relação entre o planejamento público estadual e desenvolvimento turístico. O campo de estudo são destinos que fazem parte do Programa Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional de Minas Gerais (Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João Del Rei, Sete Lagoas, Santa do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio). Uma das conclusões é a necessidade de integração e participação da comunidade no planejamento do turismo (Soares, 2012).

Assim, o **campo de estudo** são o Conselho Gestor de Turismo de Ouro Preto (Comtur-op) e o Conselho Gestor de Turismo de Tiradentes (Comtur-ti). A escolha do conselho de turismo está pautada no fato destas cidades serem conhecidas pela vocação turística. Supõe-se que devido à importância econômica do fluxo turístico para economia local, as decisões públicas para manutenção da qualidade da cadeia turística afetem as pessoas representadas nos conselhos municipais de Turismo.

3.2 Método de Estudo: Estudo de Caso

Adotou-se o método de estudo de caso comparado. As unidades de comparação são os conselhos gestores de turismo das cidades de Ouro Preto e Tiradentes. Estes casos utilizam instrumentos normativos similares, como atas, regimentos, fundo municipal de turismo. Estão envolvidos em uma esfera pública, que inclui as Secretarias Municipais, a Prefeitura, o Legislativo, o Circuito, além de entidades á nível Estadual e Federal. O tamanho do Conselho varia conforme o número de membros. Ouro Preto possui um número de conselheiros ligeiramente superior, contudo em ambos os casos foram entrevistados 6 pessoas de cada. Portanto, pode-se dizer que são casos comparáveis.

Delimita-se como um estudo de caso devido a busca de “como” e “por quês” da igualdade participativa nas etapas das políticas públicas (Yin, 2001). Para a aplicação do estudo de caso comparado utilizou-se entrevistas, observação não participante e documentais como técnica de coleta de dados. Empregou-se análise de conteúdo e interpretação a partir indicadores de avaliação de processos de decisórios de espaços deliberativos (Tenório *et. al.*, 2008).

3.2.1 Coleta de dados: entrevista, observação não participante e documentais

A coleta de dados foi composta pela busca documentos e realização de entrevistas, nesta ordem. Um contato presencial foi feito em ambos conselhos para ter acesso às atas e agendar as entrevistas.

Os dados foram descritos a partir da percepção dos entrevistados e suas falas que foram anotadas durante as entrevistas realizadas por telefone. O significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são a preocupação essencial do investigador (Godoy, 1995).

As atas têm a função de registrar as principais decisões tomadas ou assuntos discutidos na reunião (Fuks, Perissinotto, & Ribeiro, 2003). Alguns elementos que constam são, local da reunião, data, os membros presentes, a pauta, as discussões, as assinaturas dos conselheiros. Existem conselhos inclusive que divulgam na internet as atas, como o caso do conselho gestor de turismo de Juiz de Fora (Juiz de Fora, 2015).

Na oportunidade de coleta de documentos, em Tiradentes, o pesquisador assistiu uma reunião dos conselheiros e combinou com um dos membros o envio por email das atas. Em Ouro Preto, o dia da visita também foi em dia de reunião, contudo priorizou-se o escaneamento das atas que levaram cerca de quatro horas, por envolver documentos desde 1972, o que impossibilitou a presença na reunião.

Os membros que aceitarem ser entrevistados receberão um código que os identifica no texto. TI01, significa que se trata do primeiro (01) entrevistado do Comtur de Tiradentes (TI). OP 03 é o terceiro entrevistado do Comtur de Ouro Preto (cf. quadro 2).

Quadro 2 - Lista de entrevistados

Membro	Comtur
TI01	Tiradentes
TI02	Tiradentes
OP03	Ouro Preto
OP04	Ouro Preto
TI05	Tiradentes
OP06	Ouro Preto
OP07	Ouro Preto
TI09	Tiradentes

Fonte: Organizado a partir de dados das entrevistas

O primeiro contato por chamada telefônica com o conselheiro era para saber a disponibilidade. Em alguns casos a entrevista era realizada neste primeiro contato, em outros agendado para um dia mais oportuno para o conselheiro.

3.2.2 Análise de dados: interpretação e análise de conteúdo

As abordagens qualitativas possuem cunho interpretativo (Paiva Júnior, Leão; Mello, 2011; Mello, 2011). As interpretações foram estruturadas a partir dos indicadores de avaliação processos decisórios. Alguns critérios, após a revisão bibliográfica (capítulo 3), foram adequados para melhor atingir os objetivos de estudo. A pesquisa qualitativa parte de questões mais amplas e não parte de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições (Godoy, 1995).

Esta pesquisa não é quantitativa. Embora os conselheiros tenham dado notas para os critérios, estas notas são uma construção subjetiva, não qual pesam a melhor nota para itens que estão mais satisfeitos e a pior para questões para aquelas que estão menos satisfeitos.

A pesquisa reforça seu carácter qualitativo nas descrições (Godoy, 1995), a caracterização dos sujeitos de pesquisa e a sua contextualização no ambiente em que se insere (Paiva Júnior, Leão; Mello, 2011; Mello, 2011).

A categoria de análise utilizada neste estudo, partiu da pesquisa sobre a cidadania deliberativa, fruto do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A justificativa da utilização deste modelo está pautada nos testes, discussões a qual foi submetido, garantindo a confiabilidade e validade para esta pesquisa.

As categorias são: processos de discussão, orientados por princípios de inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Contudo, conforme previamente indicado, será utilizada somente a análise da igualdade participativa.

D) Igualdade Participativa: Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.

D-1) itens avaliados: Os tipos de políticas discutidas nas reuniões. Forma que os membros são eleitos e organizados.

4 Resultados e Análises

Verificou-se o que é esperado em termos competências de políticas públicas e o que é exercido pelos conselheiros. Para este objetivo foram relacionados os aspectos de políticas públicas dos municípios institucionalizados em lei (refletidos a partir conceitos para análise de políticas públicas, como gestão, formulação, implementação e avaliação de impactos (Corzo, 2013) e as atividades dos conselheiros registradas em atas.

A lei municipal nº 659 de 2011 estabelece que são responsabilidades do Comtur de Ouro Preto: **formular o Plano Municipal de Turismo** (artigo 3º, inciso I), **acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Municipal de Turismo** (artigo 3º, inciso IV). Em Tiradentes, de acordo com a Lei municipal nº 2.535 de 2010, compete ao Comtur: **implementar a política municipal de turismo** (artigo 1º), **formular a política municipal de turismo** (artigo 3º) e **fiscalizar** a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados (artigo 8, inciso XIV).

Em Ouro Preto, conforme trechos da lei, as competências de políticas públicas esperadas pelos conselheiros são de **formulação e avaliação** da política municipal de turismo. Em Tiradentes, os conselheiros deveriam exercer atividades de **implementação, formulação e avaliação**.

A partir das análises das pautas das reuniões de 2014 a 2015, constatou-se que o conselho de Tiradentes se concentra mais em atividades de avaliação e Ouro Preto na formulação. Ressalta-se que, em Ouro Preto, não foram encontradas em pautas que remetiam a tarefa de avaliar políticas (cf. quadro 3).

Quadro 3 – Etapas do ciclo político nos Conselhos Gestores

Etapa do Ciclo Político	Critérios de análise	Trecho que confirma (Comtur-op)	Trecho que confirma (Comtur-ti)
Gestação	É uma etapa preliminar. Envolve a apresentação de ideias, propostas para serem discutidas. O verbo buscado para denotar esta etapa foi “apresentar”.	Apresentação do Plano de Ação do COMTUR, Apresentação do Festival de Turismo de Ouro Preto por presidente da ABAV-MG e representante de empresa organizadora/proponente.	Apresentação do material da campanha de lançamento “Preservar Tiradentes”, que trata da implantação da Taxa Municipal de Turismo e “Viva a História a Pé”, sobre a restrição de automóveis no centro histórico, ambos já confeccionado (cartaz e folder). Substituição de membros. Apresentação de evento sobre cerveja artesanal mineira em Tiradentes. Composição do COMTUR.
Formulação	Envolve a formulação de políticas a partir de informações que foram apresentadas na etapa de gestação. Os verbos buscados foram: elaboração, formulação. Também foi considerado o termo validação porque pressupõe algo que foi previamente elaborado.	Validação do Plano de Ação do FUMTUR ano 2015 - Infraestrutura Turística; Promoção do destino; Elaboração e aprovação da Lei que determina a Política Pública de Turismo de Ouro Preto; Validação da Lei que determina a Política Pública; Atualização e Validação das ações do Plano Municipal de Turismo.	Priorização de ações constantes no Plano de Ação do Projeto Tiradentes, desenvolvido pela empresa contratada.
Implementação	É implementar o que foi formulado. Os verbos buscados são ações gerais que pressupõe decisões e planejamento conjunto prévio.	Promoção do destino; Apoio ao Setor de Estudos e Pesquisas Turísticas; Eventos de Fluxo Turístico; Estruturação dos CATs; Qualificação e Capacitação.	Nomeação da Secretaria de Turismo, Criação de Convention Bureau, Substituição do relógio de sol, Shows noturnos Mostra de Cinema, Implantação da taxa de turismo e repasse Comtu Instalação de Lixeiras na Cidade; b) Reestruturação da Sinalização Turística
Avaliação	É a avaliação das políticas formuladas. Podem ter sido implementadas ou não. Os verbos buscados são “avaliar”.		“Avaliação Festival de Gastronomia 2014”, “Avaliação da deliberação do Conselho sobre a Mostra de Cinema”, “Avaliação da restrição de veículos no Centro Histórico”, “Avaliação do plano de execução das ações relacionadas pelo trabalho da empresa.” “Avaliação dos Eventos de junho”. “Avaliação do Relatório de Impacto do Evento Bikefest; Sinalização Turística interna à Cidade.”

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de trechos das atas dos conselhos, 2016.

As divergências do Comtur-op são na avaliação e implementação. Embora seja esperado que fossem avaliadas políticas, não foram constatadas evidências de avaliação. Enquanto, em termos de implementação não é esperado do Comtur a implementação, todavia foram encontradas evidências de implementação (cf. quadro 4).

Quadro 4 – Etapas do ciclo político e competências esperadas e observadas nos Conselhos Gestores

Etapas do ciclo político	Comtur OP		Tiradentes	
	Esperado	Constatado	Esperado	Constatado
Gestação	Não	Sim	Não	Sim
Formulação	Sim	Sim	Sim	Sim
Implementação	Não	Sim	Sim	Sim
Avaliação	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A divergência comum em ambos os municípios (entre o que é esperado e constatado) é em termos de gestação de políticas, que conforme a literatura adotada é uma parte do ciclo político. Ambos os conselhos contêm evidências de gestação embora não apresentem em lei própria esta etapa como parte das responsabilidades do Conselho.

Em termos de formulação os conselhos convergiram entre o que é esperado e constatado nas reuniões. Em Tiradentes, alguns entrevistados comentaram: “existe um ciúme dos vereadores com o conselho, pois temos capacidade para decidir políticas, fazer acontecer, deliberamos” (TI05). “Fazemos praticamente as mesmas coisas que eles (vereadores) fazem, então sentem um certo medo” (TI07).

A igualdade participativa é a possibilidade de participar de forma igual nos processos de tomada de decisão (Tenório *et. Al.*, 2008). Os critérios adotados para avaliar esta categoria são a forma de escolha de representantes e a avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

O Comtur-ti e Comtur-op se assemelham quanto a representação mista, natureza de participação deliberativa e consultiva. O Comtur-ti é bipartite e não-paritário e o de Ouro Preto bipartite paritário (cf. quadro 5)

Em termos de natureza de participação o Comtur de Ouro Preto apresenta outra característica que é a competência fiscalizativa e, em Tiradentes, a função de assessoramento. Estas características adicionais encontradas nos casos em estudo extrapolam as abordadas por Draibe (1998); Buvnich (2014); Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008). A primeira competência refere-se a fiscalizar a implementação de recursos públicos e a outra, à assessoria as atividades da administração municipal que competem ao turismo.

Quadro 5 – Representação, natureza de participação e composição do Comtur-op e Comtur-Ti

Comtur-op	Comtur-ti	Comtur-op e Comtur-ti	Nenhum	Definição
			Vinculada	A representação das categorias sociais ou profissionais se faz por meio de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes, ainda que os critérios de indicação variem.
Representação				

	Comtur-op	Comtur-ti	Comtur-op e Comtur-ti	Nenhum	Definição
				Vinculada funcional	Os membros são indicados por ocuparem um determinado cargo. Assim, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa.
				Não vinculada	Os membros são indicados em razão da expressão de seu trabalho na sociedade (seja no meio acadêmico ou empresarial). Sua indicação decorre diretamente de convite do governo, “ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares”.
				Mista	Convivem no conselho a representação vinculada e não vinculada.
Natureza da participação				Consultivos	Tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório.
				Deliberativos	Possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo.
Composição				Bipartites e paritários	Formados por governo e sociedade civil com o mesmo número para cada segmento.
				Bipartites e não paritários	Formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos.
				Tripartites e paritários	Estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria.
				Múltiplos e não paritários	Estão presentes membros do governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados das leis do Comtur e categorias adaptadas de Draibe (1998); Buvnich (2014); Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008).

De acordo com entrevistados de ambos os conselhos as eleições dos membros são feitas por votação. A indicação do nome é por conta da organização que é convidada para participar do Comtur devido sua relevância de representação para compor o conselho de Turismo. Contudo, algumas evidências apontam que esta forma de escolha de representantes não tem sido adequada.

“Quem depende do turismo não está lá (referindo ao Comtur), as pessoas que vivem do turismo não estão no Comtur. O salário da maioria dos representantes depende do turismo?” (TI09). “temos a regra de eliminar a cadeira da entidade que não venha a três reuniões alternadas, porém temos

entidades que poderia ter perdido a cadeira, mas tememos removê-la diante da sua importância como parceira do conselho” (OP10). “participantes não-convidados atrapalham o andamento da reunião e não conseguimos cumprir a pauta e os convidados não conseguem falar, porque populares ocupam grande parte do tempo da reunião” (OP06).

Estes trechos de entrevista permitem fazer algumas considerações sobre a forma de eleição: (1) a eleição dos representantes não considera um vínculo grande com atividades relacionadas ao turismo, (2) representantes eleitos, porém ausentes, podem ter continuidade de pleito no Comtur e (3) existem pessoas não empossadas no Comtur que não se sentem representadas, talvez por uma eleição mais feita.

Em (1), acredita-se que quando os conselheiros dependem dos resultados das atividades turísticas podem ter um impulso a mais para se preocuparem com a causa. Em (2), o fato de não se eliminar representantes que não frequentam as reuniões pode gerar um efeito inesperado de causar a desmotivação dos demais membros. Em (3), as pessoas que deveriam se sentir representadas, podem (consciente ou inconscientemente) não considerar a representação legítima. Assim, “em vez de representação, se deveria falar de seleção das lideranças de delegação de soberania popular, de legitimação, de controle político, de participação indireta e de transmissão de questionamento político” (Tenório *et. al.*, 2008, p. 13).

Conclui-se que existem distanciamentos entre o que se espera (a partir das formalizações em lei própria) e o constatado nas atas das reuniões. Estas informações subsidiam a necessidade de maior controle social no cumprimento das competências que são esperadas pelos conselheiros no exercício de suas atividades. Quanto ao modo de eleição dos representantes, observa-se a necessidade de repensá-la para que atinja uma certa legitimidade e não gere desmotivação dos membros pela ausência de controle da assiduidade dos membros.

5 Considerações Finais

A respeito das atividades dos conselheiros, enquanto etapas de um ciclo político observou-se distanciamentos na gestação, implementação e avaliação. Em ambos os conselhos gestores, as convergências entre o que é esperado e observado em termos de políticas públicas é na formulação. Os conselheiros de ambos casos concentram-se sua participação na formulação de políticas enquanto outras competências não são cumpridas, são cumpridas em menor intensidade, ou cumprem o que não se espera.

O Comtur-ti e Comtur-op se assemelham quanto a representação mista, natureza de participação deliberativa e consultiva. O Comtur-ti é bipartite e não-paritário e o de Ouro Preto bipartite paritário. De acordo com os entrevistados, os representantes são escolhidos por

votação. A não paridade, constada no Conselho de Tiradentes é um fato concreto que contribui para uma desigualdade participativa.

Conclui-se que, conforme esperado, existem distanciamentos entre o previsto na legislação municipal e o exercício das atividades pelos conselheiros. As implicações mais diretas são a dificuldade da consolidação de uma igualdade participativa não somente na formulação, mas também na gestação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Deste modo, evidenciou-se neste artigo, as etapas de políticas públicas predominantes e a forma de escolha de representantes. Em termos pragmáticos, os procedimentos metodológicos podem ser utilizados em outros Conselhos Gestores, inclusive, de outros temas para verificar se as atividades dos conselheiros têm contribuído para uma igualdade participativa, mediante as convergências entre o esperado e observado nas etapas do ciclo político e forma de escolha de representantes.

Bibliografia

- Almeida, C., Cayres, D. C., & Tatagiba, L. (2015). Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*(94). doi:10.1590/0102-64452015009400009
- Brasil. (2013). *Índice de competitividade do turismo nacional destinos indutores do desenvolvimento turístico regional Ouro Preto*. Recuperado de: Programa de Regionalização do Turismo: http://www.ouropreto.mg.gov.br/uploads/portal_turismo_op_2014/arquivos/indice-de-competitividade-2013.pdf
- Choo, C. W. (2003). *A organização do conhecimento : como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões; tradução Eliana Rocha*. -São Paulo: Editora Senac São Paulo.
- Coelho, V. S. (2007). A Democratização dos Conselhos de Saúde. O Paradoxo de Atrair Não Aliados. *Novos Estudos*(78).
- Corzo, J. F. (2013). *Diseño de Políticas Públicas* (2ª ed.). Ciudad de Puebla: IEXE.
- Detrie, J.-P. (2005). *Strategor. Politique Générale de L'Entreprise. Stratégie, structure, décision, identité*. (4º éd.) Paris: Dunod. .
- Faria, C. F. (2010). Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo Uma Sinergia Positiva? *Revista Sociologia Política*, 18(36), 187-204.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, 21.
- Fuks, M., Perissinotto, R. M., & Ribeiro, E. A. (nov. de 2003). Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*(21), 125-145. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802109>
- Gault, D. A., & Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Gavilanes, R. V. (Janeiro-Junho de 2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, pp. 149-187.
- Godoy, A. S. (mai./jun. de 1995). Pesquisa Qualitativa Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.

- Gohn, M. G. (2002). Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*(7), 9-31.
- Gurgel, C., & Justen, A. (mar./abr. de 2013). Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, 47(2).
- Ipea. (2012). *O Conselho Nacional de Turismo na Visão de seus Conselheiros*. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília.
- Juiz de Fora. (2015). *Conselho Municipal de Turismo - MG*. Acesso em 04 de nov. de 2015. Recuperado de <http://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/turismo/>
- Khawaja, S. (2013). *Public Policy: Formulation implementation analyses*. Islamabad: Mr Books.
- Kleba, M. E., Comerlatto, D., & Frozza, K. M. (jul./ago. de 2015). Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. *Rev. Adm. Pública.*, 49(4).
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2013). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington DC: Sage.
- Lüchmann, L. H. (2008). Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno Crh*, 21(52), 87-97.
- Oliveira, V. C., & Pereira, J. R. (2014). Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras (MG). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64).
- Paiva Júnior, F. G., Leão, A. L., & Mello, S. C. (set/dez 2011 de 2011). Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. *Revista de Ciência da Administração.* , 13(31).
- Pessanha, L., & Figueiredo, S. d. (2005). Conselhos Municipais de Políticas Setoriais: Panorama do Estado do Rio de Janeiro. *XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Bahia.
- Silva, F. B., Jaccoud, L., & Beghin, N. (2005). Políticas sociais no Brasil. Participação social, conselhos e parcerias. Em L. Jaccoud, *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo* (pp. 373-408). Brasília: IPEA.
- Soares, E. B. (2012). *Planejamento público estadual e desenvolvimento turístico de destinos indutores em Minas Gerais (2007-2010)*. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tanaka, M. (2001). *Participación popular en políticas sociales: Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP.
- Tatagiba, L. (nov. de 2005). Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando O Debate. *Revista Sociologia Política*(25), 209-213.
- Tenório, F. G., & Kronemberger, T. S. (2012). Formação Política e Cidadania em Conselhos Municipais. *Anais Enameps*.
- Vera, E. I., & Lavallo, A. G. (2012). Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos estudos* (92).
- Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: FCE, Conaculta.
- Villela, L. E. (2012). Escopo Metodológico. Em F. G. Tenório, *Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Wilson, C. A. (2013). *Public Policy: Continuity and Change* (2ª ed.). Long Grove: Waveland Press.