

15º Congresso de Inovação, Ciência e Tecnologia do IFSP - 2024

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADRIANA GOMES DE MORAES¹, SHIRLEY SOARES DE CARVALHO².

1-Orientadora do Projeto. Professora do Curso de Tecnologia em Gestão de Turismo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo- Campus Barretos. E-mail: adriana.moraes@ifsp.edu.br.

2- Acadêmica do Curso de Tecnologia em Gestão de Turismo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo- Campus Barretos. E-mail: shirley.soares@aluno.ifsp.edu.br.

Área de conhecimento (Tabela CNPq): 7.09.04.02-2

RESUMO: Os conselhos e outras instituições participativas são organizações cujo funcionamento se estrutura por regras formalizadas em estatutos, regimentos e outros documentos orientadores. Esse processo de formalização é importante para a institucionalização dos conselhos, na medida em que sua permanência ao longo do tempo está não só vinculada à sua legitimidade frente a atores sociais e estatais, mas também fortemente relacionada ao seu ancoramento legal. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar a institucionalização do Conselho Estadual de Turismo como espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade e identificar se as regras definidas para reger os comportamentos nesta esfera estatal auxiliam na gestão de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo. A questão investigativa deste estudo é descobrir como a institucionalização do Conselho Estadual de Turismo atua como um espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade e de que maneira as regras estabelecidas para reger os comportamentos dentro desse conselho contribuem para a gestão de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo. Para a realização da pesquisa, foi adotada a metodologia qualitativa, com a realização de pesquisa bibliográfica para a aproximação com o objeto pesquisado. Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental; para a análise dos decretos, resoluções e atas do Conselho Estadual de Turismo, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo com o auxílio do software NVivo. Os resultados revelaram que o Conselho estudado possui uma estrutura organizacional que assegura os processos de tomada de decisão, bem como a distribuição de poder e as relações entre seus membros e outras entidades e órgãos do governo. Esses elementos têm impacto direto nas ações e nos resultados do Conselho.

PALAVRAS-CHAVE: Institucionalização; Políticas públicas, Conselhos

PUBLIC POLICY COUNCILS: ANALYSIS OF THE INSTITUTIONALIZATION OF THE STATE TOURISM COUNCIL OF THE STATE OF SAO PAULO

ABSTRACT: Councils and other participatory institutions are organizations whose functioning is structured by rules formalized in statutes, regulations, and other guiding documents. This process of formalization is important for the institutionalization of councils, as their continuity over time is not only tied to their legitimacy in the eyes of social and state actors but also strongly related to their legal grounding. In this sense, the objective of this research was to analyze the institutionalization of the State Tourism Council as a space for dialogue between the state and society, and to identify whether the rules established to govern behavior in this state sphere assist in the management of public policies

for tourism development. The research question of this study is to discover how the institutionalization of the State Tourism Council functions as a space for dialogue between the state and society, and how the rules established to govern behavior within this council contribute to the management of public policies aimed at tourism development. To conduct the research, a qualitative methodology was adopted, with a bibliographic review to approach the researched subject. Documentary research was used as the data collection instrument; for the analysis of decrees, resolutions, and minutes of the State Tourism Council, the content analysis technique was applied with the aid of NVivo software. The results revealed that the Council studied has an organizational structure that ensures decision-making processes, as well as the distribution of power and relationships between its members and other entities and government bodies. These elements have a direct impact on the Council's actions and outcomes.

KEYWORDS: Institutionalization; Public policies; Councils.

INTRODUÇÃO

Com a democratização brasileira e a promulgação da Constituição em 1988, surgiram diferentes mecanismos participativos, tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o Orçamento Participativo e os Planos Diretores Municipais, com o intuito de desenvolver práticas inovadoras que, ao mesmo tempo, questionam e redefinem as formas de interação entre o Estado e a sociedade. Segundo Avritzer (2009), os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, objeto deste estudo, representam estruturas institucionais de compartilhamento de poder, formadas diretamente pelo Estado e caracterizadas por uma composição mista de representantes da sociedade civil e do aparato estatal. Segundo Alencar (2013), os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são órgãos colegiados, compostos por representantes do governo e da sociedade civil, criados para participar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em determinadas áreas. Os Conselhos de Políticas Públicas podem ser considerados espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade. Nesse sentido, Vaz (2011), descreve que os conselhos podem ser estabelecidos em nível nacional, estadual e municipal, e em diversas áreas. Esses conselhos são espaços permanentes, nos quais as reuniões são realizadas regularmente, garantindo a continuidade dos trabalhos.

Gohn (2011), ressalta que a composição dos conselhos pode incluir membros do governo, representantes de organizações não governamentais, usuários dos serviços públicos, profissionais da área e outros interessados. Segundo Faria e Ribeiro (2010), a criação de conselhos busca fortalecer a democracia participativa, envolvendo a sociedade nas decisões e ações governamentais. No entanto, a eficácia dos conselhos depende de fatores como a representatividade dos membros, a autonomia em suas decisões e a capacidade de influenciar as políticas públicas de forma significativa. Compreende-se que espaços participativos institucionalizados necessariamente estão integrados à dinâmica burocrática do Estado, estabelecendo um canal oficial de comunicação com a estrutura administrativa e viabilizando a obtenção de recursos próprios por meio de orçamentos. Apesar de serem locais de interação entre o Estado e a sociedade, dada sua integração ao aparato estatal e o objetivo de contribuir para a gestão de políticas públicas, tais instituições ainda devem seguir regras definidas para orientar os comportamentos dentro dessa esfera estatal.

Segundo (Lüchmann,2009), as instituições participativas baseiam seu funcionamento em regras estabelecidas em estatutos, regimentos e outros documentos direcionadores. Essa formalização é crucial para a institucionalização dos conselhos, pois sua continuidade ao longo do tempo não está apenas ligada à sua legitimidade perante atores sociais e estatais, mas também fortemente associada aos fundamentos legais. Ao examinar a institucionalização da participação, Almeida e Tatagiba (2012), destacam a importância de considerar as características burocráticas na interação entre sociedade e Estado, tais como: a profissionalização da atividade, que envolve a designação de servidores para lidar especificamente com o conselho; a capacitação desses profissionais para desempenhar suas funções; a objetividade na condução das tarefas administrativas; a definição de normas e a centralização dos recursos e serviços.

Neste contexto, a motivação deste estudo parte do entendimento de que os Conselhos de Políticas Públicas muitas vezes são vistos como mecanismos de participação democrática, nos quais diversos stakeholders têm a oportunidade de contribuir com suas perspectivas e interesses. Investigar o funcionamento e a representatividade do Conselho Estadual de Turismo pode ajudar a compreender em que medida ele promove a participação da sociedade civil e do setor privado na definição das políticas turísticas. Além disso, estudar a institucionalização do Conselho Estadual de Turismo envolve examinar como ele foi estabelecido, quais são suas estruturas formais e informais, e como ele interage com outras instituições governamentais e não governamentais. Isso pode fornecer insights sobre a sua legitimidade e capacidade de influenciar as políticas turísticas no Estado de São Paulo. Sob a mesma perspectiva, a justificativa deste estudo reside na necessidade de investigar se esse órgão possui regras bem definidas para orientar os comportamentos dos atores envolvidos, especialmente no âmbito estatal, este estudo busca preencher uma lacuna importante na literatura sobre governança turística.

Este estudo contribui para uma compreensão mais profunda sobre como a governança do turismo é realmente praticada. Além disso, ao investigar como essas regras influenciam a gestão de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo, o estudo pode fornecer insights valiosos para aprimorar a eficácia e a legitimidade das instituições turísticas. Neste contexto, este estudo teve como objetivo analisar a institucionalização do Conselho Estadual de turismo enquanto espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade e identificar se as regras definidas para reger os comportamentos nesta esfera estatal auxiliam na gestão de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo.

MATERIAL E MÉTODOS

O método adotado nesta pesquisa é qualitativo, caracterizando-se pela preocupação em entender os fenômenos a partir dos símbolos ou significados a eles atribuídos, conforme destacado por Minayo (2008). Com base nos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, cujo principal propósito é a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis, conforme exposto por Gil (2002).

A questão investigada neste estudo concentra-se em descobrir como a institucionalização do Conselho Estadual de Turismo atua como um espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade e de que maneira as regras estabelecidas para reger os comportamentos dentro desse conselho contribuem para a gestão de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo. Para uma aproximação conceitual e para confrontar a teoria com dados da realidade, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com consulta em livros e artigos científicos nas áreas de políticas públicas, conselhos de políticas públicas, participação e institucionalização. Adicionalmente, foi conduzida uma análise documental com o uso de fontes como leis, decretos, resoluções e atas de reuniões.

A pesquisa foi desenvolvida nas seguintes etapas:

1. Pesquisa bibliográfica: Para familiarização com o objeto de estudo, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a temática.

2. Pesquisa documental: Os decretos e resoluções do Conselho Estadual de Turismo estavam disponíveis no site do Conselho. Para obter acesso às atas, foi realizado contato com a secretaria executiva do Conselho, que enviou sete atas referentes ao ano de 2022 e onze atas do ano de 2023 para análise. Cabe ressaltar que não houve opção de escolha das atas. Nesta etapa, foi aplicada a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), seguindo as fases de: 1) pré-análise; 2) exploração do material, categorização e codificação; e 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação. Para auxiliar na análise de conteúdo, foi utilizado o software NVivo, um software de análise qualitativa que permite organizar, analisar e encontrar insights em dados não estruturados, como textos, entrevistas e documentos. Cabe ressaltar que, embora o Conselho Estadual de Turismo tenha sido criado em 1965, optou-se para análise documental o período de dois anos, por se tratar de uma pesquisa de iniciação científica de curto tempo.

Para isso, foram estabelecidas as seguintes categorias de análise:

- Decretos: A análise de conteúdo de decretos é importante para compreender as políticas governamentais, entender mudanças regulatórias e identificar tendências políticas e administrativas
- Resoluções: A análise de conteúdo de resoluções foi realizada para entender as decisões tomadas por órgãos deliberativos, monitorar a implementação de políticas e avaliar o desempenho de organizações.
- Atas das reuniões: As atas das reuniões registram as discussões, decisões e ações tomadas durante encontros de órgãos deliberativos, como conselhos, comitês e assembleias. Por isso consideramos importantes, elas geralmente incluem detalhes sobre os participantes, os tópicos discutidos, os pontos de vista expressos e as resoluções adotadas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Conselho Estadual de Turismo, instituído pela Lei n. 8.663, em 25 de janeiro de 1965, que criou a Secretaria de Estado dos Negócios do Turismo no Estado de São Paulo, o artigo IV institui o Conselho Estadual de Turismo, presidido pelo Secretário, com membros escolhidos pela sua competência em assuntos turísticos. É um órgão consultivo vinculado à Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo com a finalidade de opinar, sugerir, indicar e propor medidas para o desenvolvimento da atividade turística no Estado de São Paulo. Seu propósito principal é fornecer pareceres, sugestões, indicações e propostas, oferecendo informações e dados que expressem a perspectiva tanto do Poder Público quanto das Entidades. Essa atuação visa contribuir para o avanço da atividade turística no Estado de São Paulo. Sob a presidência do Secretário Estadual de Turismo, o conselho é composto por membros representativos de diversas organizações associadas ao setor. Estas incluem secretarias da própria administração estadual, além de associações, confederações, federações e sindicatos da área de turismo, conforme especificado no decreto 56.638 de 1º de janeiro de 2011, que estabeleceu a Secretaria de Turismo. O conselho possui no total 40 membros com direito a voto, 16 são representantes do governo estadual e 24 representantes do setor privado. Cada membro do Conselho tem um suplente que o substituirá obrigatoriamente em seus impedimentos, sendo que tanto o titular como seu suplente deverão integrar os quadros do órgão público ou entidade que representem. Desde a sua criação até o ano de 2022, o decreto passou por quatro reformulações .

Com a análise dos Decretos e Resoluções, percebe-se que o desenho institucional do conselho apresenta uma estrutura organizacional que visa promover a participação democrática e a tomada de decisões colaborativas. São englobados aspectos como a composição do conselho (quem são os membros e como são selecionados), suas competências e responsabilidades, os mecanismos de tomada de decisão, os recursos disponíveis, os processos de prestação de contas e transparência, entre outros elementos. Observa-se que as mudanças percebidas nos Decretos analisados evidenciam uma preocupação em incluir uma diversidade de entidades setoriais, como associações de eventos, operadoras de turismo, parques e atrações turísticas, e instituições voltadas para o desenvolvimento, cultura, esporte e meio ambiente. Essa abordagem visa garantir uma representação ampla dos diversos segmentos relacionados ao turismo. Compreende-se também que o turismo é um setor dinâmico, sujeito a mudanças em termos de demandas, tendências e desafios. As alterações nos decretos possibilitam que o Conselho se adapte a essas mudanças, garantindo que suas estruturas e competências estejam alinhadas com as novas realidades do turismo. Com a análise das atas, torna-se evidente a importância da colaboração entre diferentes entidades, incluindo o governo, o conselho, o setor privado e a academia, para o desenvolvimento do turismo. A busca por parcerias estratégicas foi um tema recorrente em várias das atas analisadas. Percebe-se que houve um esforço significativo para estabelecer metas claras e indicadores mensuráveis para o progresso no setor de turismo, incluindo metas econômicas, como a contribuição do turismo para o PIB, bem como indicadores de emprego e ocupação hoteleira.

As atas revelaram uma ampla gama de temas discutidos durante as reuniões do conselho, abrangendo desde questões operacionais até estratégias de longo prazo. Isso reflete a complexidade e diversidade do setor de turismo e a necessidade de uma abordagem abrangente para enfrentar seus desafios. Neste sentido, a sustentabilidade e a inovação emergiram como temas importantes em várias das atas analisadas. Houve discussões sobre iniciativas para promover o turismo sustentável, bem como o uso de tecnologia e inovação para melhorar a oferta turística. A análise das atas indicaram uma participação ativa dos diversos atores envolvidos nos debates. Isso inclui representantes do governo, membros do conselho, setor privado, academia e outras entidades relacionadas ao turismo. A presença e contribuição desses diferentes atores demonstram um engajamento significativo nas discussões sobre o desenvolvimento do setor de turismo. Suas opiniões, sugestões e preocupações foram levadas em consideração durante as reuniões do conselho, refletindo um esforço conjunto para abordar os desafios e identificar oportunidades de melhoria no turismo no Estado de São Paulo. Considera-se positivo o engajamento dos atores, uma vez que o fortalecimento do desenho institucional de um Conselho Estadual de Turismo é crucial para o desenvolvimento sustentável e eficiente do setor turístico em uma região. Para alcançar esse objetivo, é fundamental reconhecer a importância de todos os atores envolvidos, desde os representantes do governo até os membros da sociedade civil e do setor privado.

CONCLUSÕES

Após a análise dos decretos, resoluções e atas, é possível responder à questão que norteou este estudo, ou seja, como a institucionalização do Conselho Estadual de Turismo atua como um espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade, e de que maneira as regras estabelecidas para reger os comportamentos dentro desse conselho contribuem para a gestão de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo. Compreende-se que, uma vez que o Conselho em análise possui uma estrutura organizacional que assegura os processos de tomada de decisão, bem como a distribuição de poder e as relações entre seus membros e outras entidades e órgãos do governo. Esses elementos têm impacto direto nas ações e nos resultados do Conselho.

Cabe ressaltar que um desenho institucional bem concebido pode promover a eficiência, a transparência e a eficácia das operações do Conselho, permitindo que ele atue de forma mais ágil e coordenada na promoção do turismo no Estado de São Paulo. Por outro lado, um desenho institucional inadequado pode resultar em conflitos internos, burocracia excessiva, falta de alinhamento de objetivos e dificuldades na implementação de políticas e programas de turismo.

Diversos aspectos positivos foram identificados no Conselho estudado. O primeiro é sua composição e representatividade, com uma diversidade de membros que inclui representantes do governo, do setor privado, da sociedade civil e das comunidades locais. Essa diversidade assegura uma ampla gama de perspectivas e interesses, contribuindo para a formulação de políticas mais abrangentes e inclusivas. Outro aspecto relevante é a clareza dos processos de tomada de decisão, que possibilita a implementação eficaz de políticas e programas. Além disso, a capacidade do Conselho de colaborar e coordenar suas atividades com outros órgãos governamentais, agências de turismo e partes interessadas relevantes aumenta sua eficácia na promoção do turismo e na maximização dos recursos disponíveis.

Com base nos resultados obtidos nesta pesquisa, fica evidente que o Conselho Estadual de Turismo do Estado de São Paulo possui uma estrutura organizacional sólida, formalizada por estatutos, regimentos e outros documentos orientadores. Essa formalização é crucial para a institucionalização do Conselho, garantindo sua legitimidade perante diversos atores sociais e estatais, bem como seu ancoramento legal.

Este estudo revelou que a existência de regras definidas para reger comportamentos na esfera estatal tem um impacto direto nas ações e nos resultados alcançados. A estruturação dos processos de tomada de decisão, a distribuição de poder entre os membros e as relações estabelecidas com outras entidades e órgãos governamentais são elementos-chave que influenciam positivamente o funcionamento do

Conselho e, conseqüentemente, a gestão de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo.

Conclui-se, portanto, que a institucionalização do Conselho Estadual de Turismo, como espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade, apresenta regras bem definidas e uma estrutura organizacional robusta, sendo esses elementos fundamentais para sua eficácia e para o alcance de resultados significativos.

CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES

A autora Shirley Soares de Carvalho realizou levantamento bibliográfico e fichamento dos principais autores que discutem conselhos de políticas públicas e a institucionalização dos conselhos. Além disso, a autora dedicou-se à pesquisa documental e à análise de conteúdo dos dados levantados, bem como à escrita dos resultados finais e do relatório, com o acompanhamento da orientadora.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro concedido a esta pesquisa. Também agradecemos à Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo pelo fornecimento dos documentos para análise.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana L. et al. **Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais**. Sociologias, Porto Alegre, ano 15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço social e sociedade**, n. 109, p. 68-92, jan.-mar. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/hYjdLy>> Acesso em 20 de jul 2024.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. Leonardo Avritzer (Org.). São Paulo: Cortez, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

FARIA, Cláudia; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **O desenho institucional dos conselhos gestores**. In:

LYRA, Rubens Pinto; ROLIM, Marcos (Orgs.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Editora da UFP, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião pública**, v. 17, n. 1, p. 163-205, jun. 2011.