



Agosto 2017 - ISSN: 1988-7833

PROCESSO DE DISCUSSÃO EM ESPAÇOS DELIBERATIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Gilberto Maurício Frade da Mata,

Pesquisador no grupo de pesquisa Observatório Econômico e Social do Turismo – OEST da Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil, gilbertofmata@gmail.com¹

Magnus Luiz Emmendoerfer,

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração – Pública, Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos, Brasil, magnus@ufv.br²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Gilberto Maurício Frade da Mata y Magnus Luiz Emmendoerfer (2017): “Processo de discussão em espaços deliberativos para o desenvolvimento turístico”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio-septiembre 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/ccss/2017/03/desenvolvimiento-turistico-brasil.html>

Resumo: O objetivo geral é caracterizar o processo de discussão em espaços deliberativos participativos locais, cujos casos selecionados para estudo foram os destinos turísticos de Ouro Preto e Tiradentes, Minas Gerais, Brasil. Os procedimentos metodológicos consistiram na adoção de uma abordagem qualitativa, do método estudo de caso comparado, na qual a coleta de dados foi por meio de entrevistas, documentos e observação não-participante, seguida da análise de conteúdo. Os resultados apontaram as características dos canais de difusão, qualidade da informação, espaços de transversalidade, relação com outros processos participativos, órgãos existentes, órgão de acompanhamento, pluralidade do grupo promotor, que são inerentes ao processo de discussão as quais foram observadas no contexto do turismo. A conclusão é que o processo de discussão nos espaços deliberativos estudados contém um conjunto de informações para relações dialógicas na esfera pública que podem contribuir para o desenvolvimento turístico. Contudo, a limitação observada foi em relação a utilização de canais adequados e a organização das informações de tal modo que facilite o acesso e entendimento dos próprios conselheiros e cidadãos que não possuem formação ou experiências com informações de ordem pública. Assim, a participação qualificada de representantes da comunidade e de órgãos para o acompanhamento das políticas de turismo pode ser tratado como um fator crítico de sucesso em espaços deliberativos para o desenvolvimento turístico.

Palavras-chave: Processo de discussão, espaços deliberativos, informação, turismo, desenvolvimento.

Abstract: The general objective is to characterize the discussion process in local participatory deliberative spaces, whose cases selected for study were the tourist destinations of Ouro Preto and Tiradentes, Minas Gerais, Brazil. The methodological procedures consisted in the adoption of a qualitative approach, of the comparative case study method, in which the data collection

¹ Mestrado em Administração (Administração Pública), Universidade Federal de Viçosa.

² Pós-Doutor em Administração Pública, Universidade do Minho, e em Turismo, Universidade do Algarve, Portugal.

was through interviews, documents and non-participant observation, followed by content analysis. The results pointed out the characteristics of the diffusion channels, information quality, spaces of transversality, relation with other participatory processes, existing organs, monitoring body, plurality of the promoter group, which are inherent to the discussion process which were observed in the context of tourism. The conclusion is that the discussion process in the deliberative spaces studied contains a set of information for dialogical relations in the public sphere that can contribute to the tourist development. However, the observed limitation was the use of appropriate channels and the organization of the information in such a way as to facilitate access and understanding of the advisors themselves and citizens who do not have training or experience with public order information. Thus, the qualified participation of representatives of the community and of agencies for the monitoring of tourism policies can be treated as a critical success factor in deliberative spaces for tourism development.

Keywords: Discussion process, deliberative spaces, information, tourism, development.

1 Introdução

O artigo aborda uma análise sobre o processo de discussão em espaços deliberativos, especificamente, aqueles que atuam no contexto do desenvolvimento local turístico. O processo de discussão é uma das categorias utilizadas para a análise de espaços deliberativos (Villela, 2012). Pode ser entendida como um continuum (ideia de processo) pelo qual um grupo de pessoas buscam o entendimento das atividades que se propõem a fazer, a partir de debate. Trata-se do decorrer de uma discussão para se alcançar consensos.

O processo de discussão pode ser analisado a partir das categorias: canais de difusão, qualidade da informação, espaços de transversalidade, relação com outros processos participativos, órgão existentes, órgão de acompanhamento e pluralidade do grupo promotor (Villela, 2012).

Em termos teóricos são raras as análises do processo de discussão da gestão pública. Na parte empírica, a análise dos aspectos inerentes à temática podem apontar possíveis pontos de melhoria da gestão e legitimidade do espaço enquanto órgão para a participação popular e o desenvolvimento local.

O objetivo geral é caracterizar o processo de discussão em espaços deliberativos participativos locais. Dentre as possibilidades de instâncias públicas para análise do processo de discussão, no contexto do desenvolvimento turístico, área elegida para efeitos deste artigo, os conselhos são mecanismos para se conseguir maior organização da infraestrutura turística de cidades, inclusive aquelas com baixa vocação turística, cujo impacto direto das decisões é sobre a formulação e implementação das políticas públicas locais. A reunião de diferentes representantes da sociedade, potencializa a articulação de capacidades (conhecimentos, recursos financeiros) em prol de atividades e investimentos para as melhorias da capacidade de oferta turística local. Além disso, este espaço, comumente, é onde se decide de modo participativo, junto a representantes governamentais e não-governamentais os rumos do desenvolvimento local.

Os objetivos específicos são analisar as categorias do processo de discussão em casos a serem apresentados com justificativa própria no capítulo dos procedimentos metodológicos.

2 O Processo de discussão

A expressão processo de discussão é composta pelas palavras processo e discussão. Processo vem do latim *processus*, denota o sentido de "ação ou operação contínua e prolongada de alguma atividade, curso, decurso, seguimento... sequência contínua de fatos ou fenômenos que apresentam certa unidade ou se reproduzem com certa regularidade; andamento, desenvolvimento"(Houaiss, 2002).

Discussão, do latim *discussio*, é a ação de discutir, exame de um assunto por meio de argumentos, argumentação que tem por fim chegar à verdade; debate ou polêmica causada por pontos de vista contrários (Houaiss, 2002).

Portanto, pode-se dizer, que no sentido denotativo, processo de discussão é um curso, decurso de exposição de argumentos para se chegar a verdade ou examinar algum assunto mediante argumentos. Na esfera pública, a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão (Tenório et al., 2008).

O processo de discussão envolve também o entendimento de como as tradições e valores locais influenciam a compreensão individual sobre o objeto em discussão. No processo de discussão cada pessoa terá uma perspectiva de análise decorrente da carga de experiências. Todavia, o grupo consegue atingir um acordo para coordenar um plano de ação, a partir da exposição de ideias que permitem a compreensão de diferentes realidades que gera um aprendizado, voltado para identificação de soluções aos problemas e justificativa de escolhas. Neste sentido, é por meio da intersubjetividade, o acordo que surge na discussão crítica, respaldada por direitos igualitários individuais, autoridade legitimada, que se chega a verdade em um processo de discussão na esfera pública (Villela, 2012).

Uma pesquisa sobre a cidadania deliberativa que buscou compreender como os trabalhos científicos tem analisado estes espaços, selecionou e elaborou um conjunto de critérios para análise dos processos de discussão, a saber: canais de difusão, qualidade da informação, espaços de transversalidade, relação com outros processos participativos, órgãos existentes, órgãos de acompanhamento, pluralidade do grupo promotor (Tenório et al., 2008; Villela, 2012; Villela, Vidal, De Araujo, Da Costa, & Da Costa, 2016).

Os canais de difusão envolvem a “existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes” (Villela, 2012 : 39). Os canais para difundir as informações são desde os meios impressos, como as atas, memorandos, ofícios; até os disponíveis na internet: email, site.

A qualidade da informação é “a diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos” (Villela, 2012 : 39). A análise da qualidade da informação pode envolver dois aspectos: a qualidade observada e percebida. A observação pode ser feita pelo próprio pesquisador a partir de critérios objetivos. A percebida é aquela avaliada pelos que lidam com as informações.

Os espaços de transversalidade “atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista” (Villela, 2012 : 39). Cada setor da administração pública apresenta seus próprios arranjos institucionais que atuam para articular diversas instâncias na confluência de informação, canalização de demandas e maior eficiência da gestão.

A pluralidade do grupo promotor é o “compartilhamento da liderança, afim de reunir diferentes potenciais atores” (Villela, 2012 : 39). Os órgãos de gestão participativa reúnem uma diversidade de líderes que representam diferentes grupos da sociedade. Hipoteticamente, levam as demandas destes diferentes grupos aos espaços deliberativos para a tomada de decisão coletiva.

Órgãos existentes: “uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas” (Villela, 2012 : 39). A nível local existem um universo de possibilidades para utilização de espaços. A disponibilidade e utilização destes por si indica uma suposta economia de recursos públicos, na medida que não são criados novos para a realização de reuniões.

Os órgãos de acompanhamento: “existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa” (Villela, 2012 : 39). As entidades de monitoramento realizam o importante papel de fiscalizar o processo desde a proposição até a conclusão das propostas, de modo que os envolvidos tenham informações suficientes sobre a sua situação dos projetos: em andamento, reprovado, aprovado, concluído.

Relação com outros processos participativos: “interação com outros sistemas participativos já existentes na região” (Villela, 2012 : 39). Na esfera pública há uma multiplicidade de arranjos institucionais para a solução de problemas públicos. A interatividade destes torna-se importante para o compartilhamento de experiências, economia de recursos e beneficiamento em prol do bem comum.

Dentre os critérios para análise do processo de discussão, acredita-se que, para a proposta deste artigo, a análise da qualidade da informação possa ser complementada a partir do aporte de critérios da lei de acesso a informação.

2.1 A Lei de Acesso à Informação para análise da qualidade da informação

A qualidade da informação estende-se também à gestão pública, na medida que possibilita a tomada de decisões mais seguras e com menos imprevisibilidades e muni o cidadão de ferramentas para a formação de uma opinião qualidade para o processo de discussão: “A Lei de acesso à informação (LAI), lei nº 12.527, de 2011 ... regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, amplia a participação da

sociedade, nas diferentes esferas do governo, e permite melhoria na gestão pública” (Brito & Vidal, 2013, s. p.).

A informação qualificada pode existir e ser mantida em sigilo. Com os direitos garantidos aos cidadãos de acessá-la, sem mesmo solicitar, o conhecimento das informações públicas teve suas barreiras derrubadas. A instituição da Lei de acesso a informação implica: “a divulgação (ativa ou via solicitação), e não o sigilo, como norma geral para a informação pública, envolvendo o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas” (Bairral, Coutinho, & Alves, 2015 : 645).

Informação de qualidade, a partir da LAI, é informação acessível, cuja norma implicou em mudança na estrutura da administração pública: “passando da cultura do segredo para a do acesso, e nesse cenário a informação é regra e o sigilo a exceção”. (Bernardes, Santos, & Rover, 2015 : 762).

Orgãos internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e *Open Government Partnership* (OGP) tem sensibilizado e estimulado o acesso as informações públicas: “Na América Latina, apenas Cuba, Costa Rica, Paraguai e Venezuela não possuem alguma regulação. A Argentina e a Bolívia possuem apenas decretos regulamentando tal acesso” (Rodrigues, 2013 : 11).

Um aspecto que tangencia a qualidade da informação é a corrupção. A este respeito, o Índice de Percepção de Corrupção (IPC), de 2012, da Transparência Internacional divulgou: “países como Chile, Uruguai, Cuba, Costa Rica, Porto Rico apresentam IPCs melhores que o Brasil” (Tavares, 2013 : 20).

A situação da qualidade da informação no Brasil torna-se grave, na medida que países que nem sequer possuem Lei de acesso a informação, tem uma percepção da corrupção menos elevada que o próprio Brasil.

No Brasil, a lei de acesso à informação pública, nº 12.527 de 2011, está regulamentada pelo Decreto nº 7.724 e se aplica aos agentes públicos da união, Estados, Distrito Federal e Municípios para o acesso às informações. Conforme apresentado na figura 1, a legislação sobre o direito de acesso à informação em âmbito internacional surgiu em 1946. Para os objetivos do estudo interessa apresentar alguns pontos do decreto nº 7.224.

Figura 1 – Legislação sobre direito de acesso à informação

Documentos internacionais	Resolução nº 59/46 Declaração Universal dos Direitos Humanos - 1948 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - 1966
Constituição Federal	Art. 5º, XIV Art. 5º, XXXIII Art. 37, caput - Art. 37, §3º, II Art. 216, §2
Legislação Federal	Lei nº 12.527/11
Outras normas	Decreto nº 7.224/12

Fonte: (Bernardes et al., 2015 : 767).

No capítulo III deste Decreto, que refere-se a Transparência Ativa, o artigo sétimo, contém: “É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Sobre as informações que devem ser divulgadas, constam no terceiro parágrafo desse mesmo artigo:

- I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- III - repasses ou transferências de recursos financeiros;
- IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2011: s.p.)

Em termos teóricos-empíricos, considera-se, que estas normas possam ser consideradas para avaliação da qualidade da informação em instâncias da administração pública brasileira. Em relação a outros países, caberia observar a legislação própria para verificar o seu atendimento aos aspectos jurídicos nacionais que podem revelar o atendimento aos preceitos nacionais de qualidade da informação. No território brasileiro, a LAI, além de ser uma legislação de abrangência federal, a observância desta somente tem a contribuir para o bem comum preconizado na Constituição Federal.

2.2 Desenvolvimento Turístico, Participação e Processo de discussão

A noção de desenvolvimento em destinos turísticos está relacionada ao envolvimento de diferentes classes de atores nas decisões de planejamento e formulação de políticas que afetam a situação política de um destino. Compreendendo a importância da participação para o desenvolvimento, ressalta-se implicitamente a relevância de análise de um aspecto influenciador do nível de participação e desenvolvimento, que até então não tem sido objetivo de estudos em turismo: o processo de discussão.

Um processo participativo na elaboração de políticas é especialmente importante para os destinos em desenvolvimento que buscam solucionar alguns dos desafios ao desenvolvimento, como a distribuição indiferente dos benefícios e o controle de recursos por grupos privados ou ricos proprietários de capital, como evitar custos de resolução de conflitos a longo prazo e diminuir acordos e custos de transação (Fayos-Solà & Alvarez, 2014 : 107)

A participação é um mecanismo para promover a distribuição mais justa dos recursos, a economia dos bens públicos e resolver conflitos, daí sua relação direta com o desenvolvimento. A participação é tida como uma forma de garantia da eficácia na implementação de políticas e “uma condição essencial para o turismo como um instrumento de desenvolvimento.” (Fayos-Solà & Alvarez, 2014 : 106). Consoante a estas pressuposições, resultados de estudos teóricos-empíricos apontam que o desenvolvimento turístico é derivado da participação e articulação das lideranças locais, civis e stakeholders (Emmendoerfer & Soares, 2014).

A política, o planejamento e o desenvolvimento sustentável pressupõem que sejam conduzidos dentro de uma estrutura organizacional, conjunta, colaborante e cooperativa, resultante de uma interação mútua entre o setor público e o setor privado, o que é verdadeiramente relevante porque são estes grupos de atores que controlam e chegam a operacionalizar um grande número de facilidades turísticas (Amaral, 2016 : 31).

A participação está sediada em arranjos institucionais para oportunizar a interação atores públicos e privados. No estado de Minas Gerais a política do ICMS turístico (política de redistribuição fiscal) tem contribuído para o desenvolvimento da aprendizagem na gestão pública e aporte de recursos para a melhoria da infra-estrutura turística (Oliveira Fraga, Lazaroni, Emmendoerfer, & da Mata, 2017). Subjacente a política do ICMS está a condição de participação de uma pluralidade de atores. Um requisito preliminar para habilitação na política é possuir um conselho gestor ativo: instância deliberativa que tem sido alvo um grande volume de estudos cuja temática é a participação.

A participação local é influenciada também por fatores históricos e culturais. Em destinos turísticos pequenos, cuja identidade local tem grande impacto no turismo, como Tiradentes, há uma tendência de maior envolvimento da comunidade em projetos (Borges & Passador, 2016).

Não obstante a importância de estudos que ressaltam a importância da participação de uma pluralidade de agentes para o desenvolvimento turístico, ainda não tem sido objetivo a investigação de um elemento da participação que é o processo de discussão que define os limites e as possibilidades de ação de qualquer gestão de destino turístico. Deste modo, pressupõe-se que não adianta o destino possuir grandes quantidades de recursos financeiros, ter uma economia saudável, se o processo de discussão na esfera pública não contém características favoráveis ao desenvolvimento turístico. Neste sentido, também podem haver características no processo de discussão que aniquilam a motivação para a participação cidadã e conseqüentemente prejudicam o desenvolvimento turístico.

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 e sujeitos de pesquisa, método de estudo que abarcam os procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 Campo de Estudo e Sujeitos de Pesquisa

A pesquisa de campo é uma pesquisa qualitativa (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, 2010). Destes, foram selecionados os casos de Ouro Preto e Tiradentes, localizados em Minas Gerais e que se destacam pelo reconhecimento internacional e pela atratividade histórica e cultural.

O campo de estudo foi visitado 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. Os sujeitos e pesquisa são os conselheiros empossados por ambas instâncias. Ouro Preto possui um número de conselheiros ligeiramente superior, contudo em ambos os casos foram entrevistados 6 pessoas de cada. Na pesquisa qualitativa o pesquisador é um instrumento fundamental (Godoy, 1995).

3.2 Método de Estudo: Estudo de Caso

Adotou-se o método de estudo de caso comparado. Os 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 à nível Estadual e Federal. Portanto, pode-se dizer que são casos comparáveis.

Delimita-se como um estudo de caso devido a busca de “comos” e “por quês” (Yin, 2015). 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 discussão em espaços deliberativos.

3.2.1 Coleta e análises de dados

As abordagens qualitativas possuem cunho interpretativo (Paiva Júnior, Souza, & Mello, 2011). As análises foram estruturadas a partir dos indicadores de avaliação processo de discussão supracitados no referencial teórico que foram tratados por meio de interpretação.

A interpretação dos dados ocorreu a partir do cruzamento das informações coletadas na entrevista, documentais e observação não-participante. Os resultados foram organizados a partir de cada categoria que compõe o processo de discussão. Cada item a ser interpretado (colunas itens avaliados) foi selecionado e adequado para os objetivos de estudo, baseado no

trabalho de Villela (2012), cuja forma de coleta de dados, elegida pelos pesquisadores, também está especificada no quadro 1.

Quadro 1 – Critérios e itens avaliados no Processo de Discussão

Processo de discussão		
Critérios	Itens avaliados	Forma de coleta
Canais de difusão	- Canal de divulgação das decisões do conselho - Percepção dos conselheiros do canal de difusão	Dados da internet e entrevista
Qualidade da informação	- Percepção dos conselheiros em relação a diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos - Critérios da lei de acesso a informação	Entrevista, observação não participante, documentais, dados da internet
Espaços de transversalidade	- Momentos de discussão com outros espaços	Observação não participante e entrevista
Relação com outros processos participativos	- Participa e/ou integra outros fóruns de discussão no município ou na região	Observação não participante e entrevista
Órgãos Existentes	- O conselho utiliza alguma estrutura já existente no município para o seu funcionamento evitando assim a duplicação	Observação não participante e entrevista
Órgão de Acompanhamento	- Mecanismo de monitoramento das atividades do conselho assegurando que o que foi implementado foi mesmo de acordo com o que foi decidido	Observação não participante e entrevista
Pluralidade do grupo promotor	- Compartilhamento da liderança entre os participantes no sentido de mobilizar outros atores	Observação não participante e entrevista

Fonte: Elaboração própria, 2017.

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

Os documentos como atas e leis foram buscados no site dos municípios (diário oficial) e câmara legislativa. Em conjunto, permitiram conhecer as decisões, a composição dos espaços deliberativos, o andamento dos projetos, as relações e, principalmente, características dos canais de difusão e qualidade da informação.

As entrevistas foram realizadas por telefone junto a 12 conselheiros, 6 de cada conselho. A priori, foi adotado um critério para selecionar aqueles que tinham conhecimento do processo de discussão: conselheiros que participaram em mais 50% das reuniões da gestão. Os dados coletados na entrevista foram importantes para a consolidação de interpretações e o conhecimento da percepção dos conselheiros a respeito de características do processo de discussão.

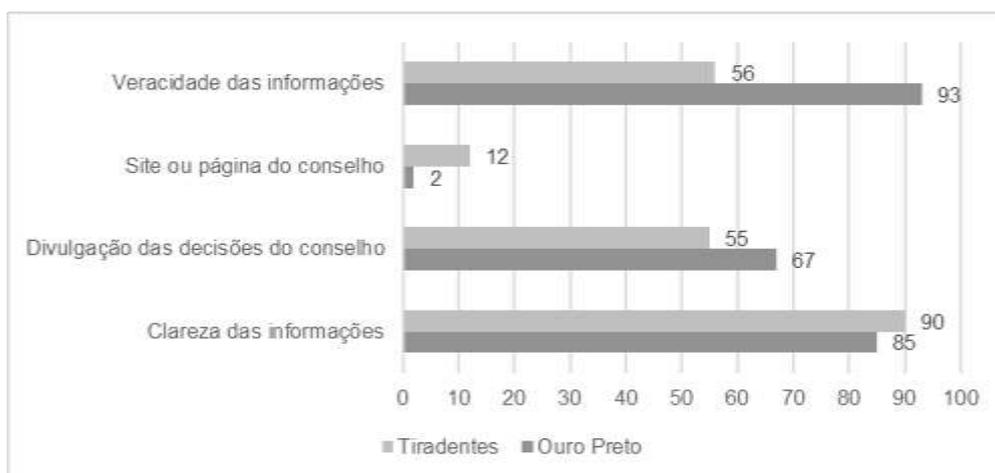
A observação não-participante permitiu conhecer informações sobre todas as categorias do processo de discussão, que somaram informações às entrevistas e documentos. Esta técnica ocorreu por meio da visita à reunião do Conselho e contato com representantes do Conselho no período de agosto a outubro de 2015 e visita aos sites dos casos.

4 Processo de Discussão

4.1 Canais de Difusão

O site ou página do Conselho e divulgação das decisões, em ambos os casos, de acordo com a avaliação atribuída pelos conselheiros, foram os itens que apresentaram mais necessidades de melhoria (gráfico 1).

Gráfico 1 – Critérios para avaliação de canal de difusão e qualidade da informação



Fonte: Elaboração própria, 2016.

O site utilizado pelas instâncias deliberativas teve uma nota baixa em ambos casos. A captura das telas dos sites, somado as estas percepções confirmam a necessidade de melhorias. No caso de Tiradentes a situação é compreensível na medida que as decisões não são divulgadas no portal. Em Ouro Preto observou-se limitações na navegabilidade, na medida que as informações publicizadas possuem um grau de dificuldade para serem encontradas.

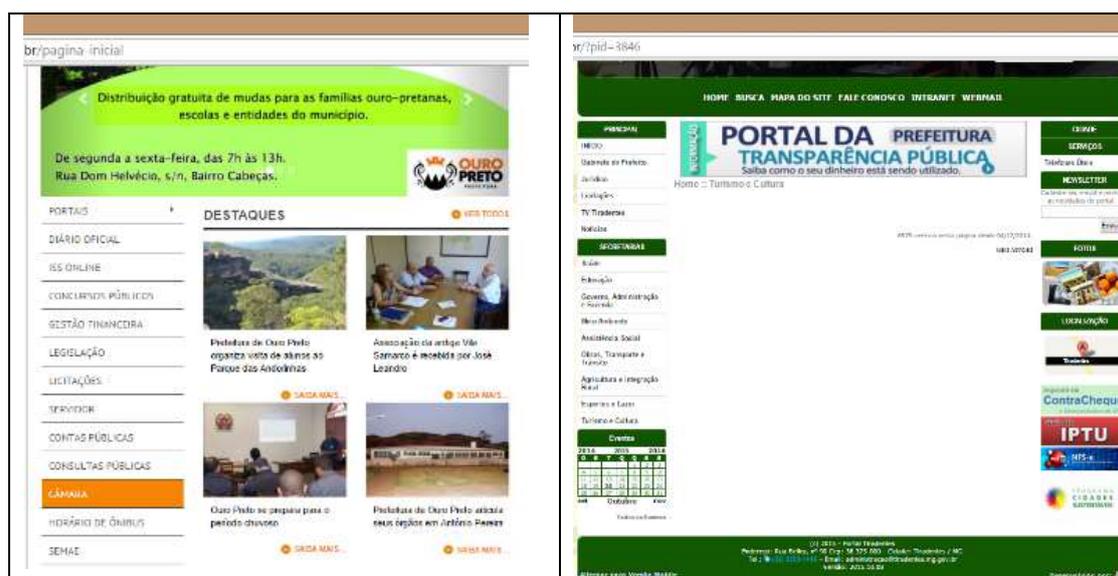
Cruzando a divulgação das decisões do conselho com a avaliação do site, percebe-se que a divulgação não é feita no site. A partir da observação em campo, constatou-se que os representantes utilizam comumente os e-mails pessoais para combinar as reuniões, pautas. As decisões ocorrem nas próprias reuniões mensais e informações do processo de discussão são trocadas por e-mail. O canal de divulgação utilizado dificulta o envolvimento de cidadãos externos as discussões para se inteirarem do processo de discussão.

No portal de Ouro Preto (figura 2) são encontrados acessos ou links para Câmara e Diário Oficial. A divulgação de um acesso à Câmara dos vereadores facilita o conhecimento das leis, decretos, licitações, projetos que passaram pelo legislativo. Algumas páginas do portal contém informações breves (apenas descritivas) sobre a Secretaria de turismo, indústria e comércio e Conselho Municipal de Turismo.

O pesquisador, a partir do acesso ao site pode observar a dificuldade para encontrar informações sobre as atividades do Comtur, os projetos, receitas e despesas. Estas informações somente foram encontradas a partir da leitura de atas dos conselhos que se encontram no Diário Oficial do município. Considera-se que se os conselheiros divulgassem em uma página própria informações sobre as atividades, agenda de reuniões, projetos em andamento, aprovados e reprovados, facilitaria o controle social da comunidade e dos próprios conselheiros.

Figura 2 - Portal de Ouro Preto e Tiradentes

Portal de Ouro Preto	Portal de Tiradentes



Fonte: Dados da internet, outubro de 2015.

A divulgação de documentos, como atas, leis orçamentárias, plano plurianual, no diário oficial, exige um dispêndio elevado de tempo para se compreender as informações, devido ao modo como são publicadas. As atas estão em arquivos separados em meio a outros documentos no Diário Oficial do município. O Plano Plurianual é um documento com mais 200 páginas e está no site da Câmara dos Vereadores.

O site do Município de Tiradentes não tem informações sobre as leis do município, tampouco menus ou links para Câmara dos vereadores. As páginas do Jurídico, Secretaria de Turismo e Cultura, encontram-se vazias (figura 2).

Contatou-se em ambos casos que existem um conjunto de informações de qualidade para o processo de discussão em processos deliberativos. As limitações são de ordem operacional: os sites, quando as disponibiliza, não estão otimizadas para um fácil acesso à um leigo que não tem conhecimento sobre o processo político. Os canais de difusão estão mais aprimorados para o acesso interno, entre os próprios membros da esfera pública que consensuam um meio viável e rápido para se inteirarem. As informações veiculadas são aquelas da ordem do dia, como pauta, datas e locais das reuniões. Ainda existe uma carência na difusão de informações para a formação ou qualificação para o processo decisório.

Acredita-se que a ineficácia dos canais de difusão para um acesso público seja um aspecto que mais aliene a população do processo de discussão e, conseqüentemente, do processo de desenvolvimento turístico. Não quer dizer que a população não venha a usufruir do desenvolvimento, mas que tenha sérias limitações para compreender ou até mesmo aceitar os rumos das decisões, devido a utilização de canais que não atinjam os interessados no assunto. Outros pontos são as limitações para a economia de recursos públicos, custos de transação, conflitos, distribuição mais justa de recursos que podem retardar o processo de desenvolvimento.

4.2 Qualidade da informação

Em termos de qualidade da informação, avaliadas nas respostas sobre clareza e veracidade das informações (gráfico 1), os conselheiros de ambos os casos, percebem uma satisfatória clareza e veracidade de informações. Apenas no caso de Tiradentes, observou-se uma evidência de maior necessidade de melhoria na veracidade das informações.

Dando prosseguimento à análise da qualidade da informação, considerou-se os seis critérios da Lei nº 12.527 de 2011 (Lei acesso à informação ou LAI):

Quadro 2 - Critérios da LAI analisados em Ouro Preto e Tiradentes

Critérios		Ouro Preto	Tiradentes
1.1	A estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes	Sim	Sim

Critérios		Ouro Preto	Tiradentes
1.2	O endereço e telefones das unidades, e horários de atendimento ao público	Não	Não
1.3	Os horários e datas das reuniões previstas	Sim	Sim
2	Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto	Sim	Sim
3	Repasses ou transferências de recursos financeiros	Sim	Sim
4	Execução orçamentária e financeira detalhada	Não	Não
5	Licitações realizadas e em andamento, como editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas	Sim	Sim
6	Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Não	Não

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Critério (1) - A estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes constam na lei do conselho publicado no site da Câmara Municipal de ambos os casos. O endereço e telefones das unidades, e horários de atendimento ao público não são publicados. No Comtur-OP, apenas no diário oficial do município são publicadas os horários e datas das reuniões previstas. Em Tiradentes, de acordo com presidente do Comtur, esta comunicação ocorre via email.

Critério (2) - No Comtur-OP, os programas, projetos, ações, indicadores, metas, cenários, responsáveis e outras informações para o planejamento constam no plano municipal de turismo 2011-2021, realizado sob a consultoria da Associação do Circuito do Ouro prevê. Entretanto, de acordo com membro do Comtur, estas informações são divulgadas via email entre os conselheiros. Outra fonte de informação deste item são as atas das reuniões, recentemente (a partir de 2014) publicadas no diário oficial do município.

No Comtur-TI, a informação de campanhas, projetos, ações, atividades, responsáveis podem ser encontradas nas atas das reuniões. Estas não são publicadas em nenhum meio online. De acordo com membro do conselho, para ter acesso, é necessário solicitar ao Comtur.

Critério (3) - No Comtur-OP, não foram encontrados documentos publicizando repasses ou transferências de recursos financeiros. Todavia, a partir das atas pode ser observado que estas ocorreram na realização de eventos, projetos, campanhas.

No Comtur-TI, estas informações são publicizadas nas atas de reuniões que apresentam a quantidade de recurso decidido para algum projeto, campanha ou empresa responsável.

Critério (4) - Em Ouro Preto, as informações financeiras encontradas estão publicizadas no site da Câmara Municipal. Nesta página constam os recursos previstos para serem empenhados durante um determinado exercício, conforme a Lei do Orçamento Anual e Plano Plurianual. Cabe ressaltar que não existe um detalhamento dos recursos previstos para programas. Membros do Comtur apontam, contudo, que a execução deste planejamento não tem sido plena e, tampouco, foram encontrados relatórios divulgando a execução orçamentária.

Em Tiradentes, as atas das reuniões contêm informações sobre despesas com projetos, atividades, campanhas, contudo não foi encontrada em meio digital, por meio de mecanismo de busca online, relatórios de execução orçamentária.

Critério (5) - No Comtur-OP as informações são publicizadas no diário oficial do município. Apenas foram encontrados dois editais para escolha de representantes das agências de viagem, receptivos e de transporte turístico com a finalidade de compor o Conselho Municipal de Turismo. Em Tiradentes, todas as licitações municipais, inclusive as deliberadas nos conselhos são publicizadas no site da Câmara Municipal.

Critério (6) - Não foram encontradas informações de remuneração em ambos conselhos. Uma das características do Conselhos Gestores é contar com o trabalho voluntários dos conselheiros (Kleba, Matielo, Comerlato, Renk, & Colliselli, 2010).

Observa-se que a maioria das informações são disponibilizadas. A limitação é o canal de difusão que inclui principalmente as atas e links em site, cujo acesso não é facilitado. Um aspecto que pode ser melhorado em ambos os casos é o detalhamento das informações financeiras.

Assim como observado sobre os canais de difusão, a respeito de uma participação plena para o desenvolvimento turístico, se a população não tem uma informação de fácil compreensão, verdadeira, acessível, entre outros aspectos de uma informação de qualidade, como terão consciência do processo de discussão? As implicações foram supracitadas no capítulo sobre os canais de difusão.

4.3 Espaços de transversalidade

As observações de campo corroboram para a consideração dos casos analisados como um próprio espaço de transversalidade, assim como os circuitos turísticos. As esferas de decisão congregam diferentes atores que executam diversos papéis a nível local. Constatou-se que os representantes também participam de associações e outros conselhos também.

Os circuitos turísticos além de buscarem a articulação e alinhamento das gestões turísticas de um conjunto de comunidades, contribuem para o alcance do desenvolvimento da infraestrutura turística. No caso de Tiradentes, o presidente do Conselho, que também é gestor do Circuito era o principal articulador da sinalização do turística de todo o circuito, cujo município se beneficiaria deste investimento a um baixo custo e que, possivelmente, sozinho não conseguiria realizá-lo ou teria mais dificuldades.

4.4 Relação com outros processos participativos

A relação com outros processos participativos tem estado desafiadora em ambos casos. A maioria dos membros representam grupos formais: seja uma secretaria de governo, uma associação comercial, um grupo de moradores de bairros. Deste modo está implícita a interação dos membros em maior e menor grau com outros processos participativos. Acredita-se que a efetividade desta relação seja favorável para uma representação eficaz das bases.

Em Ouro Preto foram observadas mais dificuldades de acesso às bases pelos membros. As reclamações foram no sentido de diálogo com os representados e busca de consenso. Em Tiradentes, talvez pelo menor número de representados e tamanho do Comtur, as reclamações não foram expressivas.

Um aspecto que chamou atenção no ideal de participação foi a atuação pontual no Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária anual (LOA). O PPA torna-se importante na medida que traça os rumos orçamentários para quatro anos e a LOA para todo o ano. Se as políticas, projetos não são levadas de forma adequada para estes instrumentos normativos, as limitações podem ser sérias para o desenvolvimento local. Em ambos os casos, o comportamento observado foi: de modo imediato encaminhar ao legislativo as propostas, sem muita discussão e debate sobre a temática.

4.5 Órgãos Existentes

Nos casos em nenhum momento foi identificada a duplicação de estruturas. As reuniões são realizadas mensalmente em espaços existentes no setor público ou privado. A única duplicação observada na entrevista foi acerca de papéis. Alguns conselheiros notificaram que a instância deliberativa por vezes realiza o papel da Câmara legislativa. O apontamento corrobora sobre atividades de cunho normativo do conselho e a necessidade de repensar o papel desta instância para o desenvolvimento local de modo não sobrepor papéis.

4.6 Órgão de Acompanhamento

Os conselhos carecem de órgão de acompanhamento. O monitoramento em Tiradentes é realizado pelo próprio membro do Conselho que constantemente avalia conjuntamente as atividades.

O fato das reuniões serem mensais, por si, indicam esta necessidade de monitoramento. Facilmente, ideias, propostas e andamento de projetos caem no esquecimento por falta de um monitoramento cuidadoso.

4.7 Pluralidade do grupo promotor

Um aspecto comum na pluralidade foi a baixa ou inexistente participação de representantes da comunidade. A pluralidade do grupo promotor é composta por dois setores, por assim dizer, o governo e o mercado. Os representantes governamentais na maioria das vezes levam a obrigação que tem com o departamento de desenvolver determinada área pública ou manter-se em determinada política para financiamento de projetos, como a política do ICMS turístico que oferece recursos para aqueles municípios mais organizados em turismo e que possuem conselho gestor ativo.

Os representantes do mercado levam o interesse de financiamento, oportunidade de participação em eventos comerciais, oferta de serviços, capacitação para atingir melhor os turistas.

A comunidade que supostamente levaria os interesses de regulação dos preços locais, poluição sonora, depredação do seu patrimônio, no caso de Tiradentes nem sequer representação possuía no Comtur.

A esfera pública deve ser pensada como um espaço dialógico na qual os atores levam seus interesses e a pluralidade potencializa ideias diversas. Neste sentido, não que o governo ou os representantes do mercado não se preocuparão com as necessidades da comunidade, mas que participação qualificada da comunidade poderia colaborar na construção de decisões coletivas mais sustentáveis.

Considerações finais

No que tange a informação, sua difusão e qualidade, o principal aspecto de melhoria é o canal utilizado para a sua difusão. Os espaços deliberativos convergem informações do processo deliberativos em canais de acesso restritos e por vezes de difícil compreensão: e-mails, atas e sites. As atas exigem um esforço de sua busca em lugares específicos: site ou até mesmo junto a membros do Conselho, além de sua interpretação. Os e-mails são restritos aos membros que participam das reuniões.

Os conselhos são um espaço de transversalidade na medida que oportuniza a participação de membros de outros setores, que participam de outros espaços participativos. Por consequência, na participação destes membros já potencializa a relação com outros processos participativos. A participação no Planejamento Públicos pode ser melhorada para aumento das possibilidades de ação nas políticas públicas para o desenvolvimento local.

As reuniões, frequentemente, utilizam órgãos existentes na comunidade. Uma carência destes espaços deliberativos é o órgão de acompanhamento. Muitos projetos, ideias caem no esquecimento ou não tem um acompanhamento adequado.

A pluralidade do grupo promotor é resumida a participação de membros do mercado e governo. Acredita-se que esta pluralidade pode ser ampliada com a maior sensibilização e capacitação de representantes da comunidade local que anseiam pelo desenvolvimento turístico e sofrem os impactos do turismo.

O processo de discussão nos espaços deliberativos normalmente contém um conjunto de informações para relações dialógicas na esfera pública. A limitação é a utilização de canais e a organização das informações de tal modo que facilite o acesso e entendimento de cidadãos que não possuem formação ou experiências com informações de ordem pública.

O desenvolvimento turístico tem ocorrido com a participação mais ativa alguns conselheiros, os quais em sua maioria não tem estabelecido relação com suas bases. O processo de discussão contém características que limitam a acessibilidade das discussões à uma minoria. Entre as principais características estão: informações em grande volume e sem resumo, veiculação de informações em canais fechados como e-mails, sites de acesso público

com informações insuficientes sobre as atividades e do próprio espaço, informações orçamentárias presentes em atas e documentos do site da Câmara Legislativa sem detalhamento.

Deste modo, uma grande maioria da população está alheia ao processo de discussão que afeta o desenvolvimento turístico local. Embora fosse esperado, conforme consta na literatura que a identidade local turística estimula o maior envolvimento da comunidade nos projetos, não foi o verificado nos casos estudados. Ambos destinos, com vocação turística tem uma participação muito baixa ou inexistente de representantes da comunidade.

Referências

- Amaral, M. I. C. (2016): "A Cooperação entre os Stakeholders e o Desenvolvimento Turístico dos Territórios Rurais – O Caso da Sub-Região do Baixo Alentejo (Alentejo-Portugal)." *Turismo-Visão E Ação*, 18(1), 29–59.
- Bairral, M. A. da C., Coutinho, A. H., & Alves, F. J. dos S. (2015): "Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010." *Revista de Administração Pública*, 49(3), 643–675.
- Bernardes, M. B., Santos, P. M., & Rover, A. J. (2015): "Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: Uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação." *Revista de Administração Pública*, 49(3), 761–792.
- Borges, G. A., & Passador, J. L. (2016): "Redistribuição fiscal para o desenvolvimento turístico local e regional." *Revista de Administração Pública*, 50(4), 587–610.
- Brasil, "Ministério do Turismo" (2010): "Índice De Competitividade Do Turismo Nacional: 65 Destinos Indutores Do Desenvolvimento Turístico Regional" *Relatório Brasil 2010*. . Brasília: Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo.
- Brito, G. V., & Vidal, J. S. (2013): "A Lei De Acesso À Informação Fortalece O Papel Da Avaliação De Tecnologias Em Saúde (ATS) De Fornecer Informações Sólidas E Transparentes Aos Usuários Do Sistema Único De Saúde." *Value in Health*, 16(7), A682.
- Emmendoerfer, M. L., & Soares, É. B. S. (2014): "Análise do desenvolvimento turístico e da denominação designada pelo governo para qualificar cidades como destinos indutores do turismo em Minas Gerais, Brasil." *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 3(21), 139–151.
- Fayos-Solà, E., & Alvarez, M. D. (2014): "Tourism Policy and Governance for Development" In *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study* (pp. 101–124). Emerald Group Publishing Limited.
- Godoy, A. S. (1995): "Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais." *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20–29.
- Houaiss, A. (2002): "Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa" *Instituto Antonio Houaiss*.
- Kleba, M. E., Matielo, A., Comerlato, D., Renk, E., & Colliselli, L. (2010): "O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC)." *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(3), 793–802.
- Oliveira Fraga, B., Lazaroni, A. R. B., Emmendoerfer, M. L., & da Mata, G. M. F. (2017): "Aprendizagem na Gestão Pública Municipal para o Desenvolvimento Turístico." *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos-ABET*, 44–55.
- Paiva Júnior, F. G. de, Souza, A. L. M. de, & Mello, S. C. B. de (2011): "Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração." *Revista de Ciências Da Administração*, 13(31), 190.
- Rodrigues, K. F. (2013): "Relações civis-militares e as leis de acesso a informação na América Latina e no Brasil."
- Tavares, M. C. B. (2013): "Possíveis fatores explicativos do baixo grau de participação social no Brasil: a experiência da 1ª conferência sobre transparência e controle social (2011-2012)." Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Tenório, F. G., Villela, L. E., DIAS F, A., Gurjão, F. V., Porto, E. C., & Vianna, B. (2008): "Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas." *Encontro de Administração Pública E Governança*, 3.
- Villela, L. E. (2012): "Escopo metodológico" In F. G. Tenório (Ed.), *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise* (Vol. 1). . Rio de Janeiro: FGV.
- Villela, L. E., Vidal, M. D. O., De Araujo, A. C., Da Costa, N. L. S. F., & Da Costa, E. G. (2016): "A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o

desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos/The national conference of cities as an instrument of public policies f.” *Cadernos EBAPE. BR, 14*, 619.

Yin, R. K. (2015): “Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos” (5th ed.). . Porto Alegre: Bookman editora.