



Vol. 10, Nº 22 (junio / junho 2017)

## INTERAÇÃO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO TURISMO

**Dalci Sontag Júnior<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Paraná - Brasil - E-mail: [sontagbr@gmail.com](mailto:sontagbr@gmail.com)

**Bruno Martins Augusto Gomes<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Paraná - Brasil - E-mail: [gomesbma@ufpr.br](mailto:gomesbma@ufpr.br)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Dalci Sontag Júnior y Bruno Martins Augusto Gomes (2017): "Interação dos poderes executivo e legislativo no turismo", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 22 (junio/junho 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/turydes/22/turismo-curitiba.html>

**Resumo:** Este estudo tem por objetivo analisar a interação do Poder Executivo e Legislativo, tendo como objeto de pesquisa o setor público estadual do Paraná e o da cidade de Curitiba relacionados ao turismo. Foram realizadas sete entrevistas com servidores públicos e parlamentares do estado e do município, utilizando a Teoria Fundamentada como orientação metodológica. Deste modo, a partir de um referencial teórico sobre a ação pública no turismo, foi construída uma reflexão na qual se destacou os hábitos coletivos de pensamento e ação dos agentes frente a realidade estudada. É possível concluir que a interação executivo-legislativo analisada é positiva quanto ao baixo conflito, mas frágil em termos de comunicação e trabalho integrado.

**Palavras-chave:** Executivo; Legislativo; Interação; Políticas Públicas; Turismo

### **Abstract:**

The objective of this study is to analyze the interaction between the Executive and Legislative in tourism. The object of research is the public sector of the state of Paraná and its capital Curitiba. Seven interviews were conducted with state and municipal public servants and parliamentarians, using the Grounded Theory as a methodological orientation. Thus, based on a theoretical reference on public action in tourism, a reflection was built in which the collective habits of thought and action of the agents against the studied reality were highlighted. It is possible to conclude that the executive-legislative interaction analyzed is positive regarding the low conflict, but fragile in terms of communication and integrated work.

**Keywords:** Executive; Legislative; Interaction; Public Policy; Tourism

### **Resumen:**

El objetivo de este estudio es analizar la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo en el turismo. El objeto de la investigación es el sector público del estado de Paraná y su capital Curitiba. Se realizaron siete entrevistas con funcionarios públicos y parlamentarios estatales y municipales, utilizando la teoría fundamentada como orientación metodológica. Así, a partir de una referencia teórica sobre la acción pública en el turismo, se construyó una reflexión en la que se destacaron los hábitos colectivos de pensamiento y acción de los agentes frente a la realidad estudiada. Es posible concluir que la

<sup>1</sup> Mestrando e Bacharel em Turismo (Universidade Federal do Paraná – Brasil). Tecnólogo em Gestão Pública (Instituto Federal do Paraná). Servidor do Instituto Municipal de Turismo de Curitiba - Brasil.  
Currículo: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8328112E3>.

<sup>2</sup> Doutor em Políticas Públicas (Universidade Federal do Paraná – Brasil). Mestre em Administração (Universidade Federal de Lavras – Brasil). Bacharel em Turismo (Universidade Federal de Ouro Preto – Brasil).  
Professor e Pesquisador do Departamento de Turismo e do Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Paraná. Currículo: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4717821E2>.

interacción ejecutivo-legislativa analizada es positiva en cuanto al bajo conflicto, pero frágil en términos de comunicación y trabajo integrado.

**Palabras clave:** Ejecutivo; Legislativo; Interacción; Políticas Públicas; Turismo.

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas decorrem da ação do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a partir de demandas, propostas e necessidades da sociedade, resultando em leis, programas, ações que produzem efeitos para os cidadãos. No turismo, a interação e as ações do Poder Executivo e Legislativo tem efeito semelhante. Contudo, é recorrente um distanciamento entre os poderes na área o que inibe o êxito da atividade em um destino. E ainda, são raros os estudos que tratam do legislativo no turismo e quase inexistentes aqueles dedicados à interação entre este poder e o executivo.

Diante desse contexto surgem as seguintes indagações: Nessa vertente buscou responder as indagações: Como se dá o relacionamento dos Poderes Executivo e Legislativo no que se refere ao turismo? Qual o contexto que circunda a elaboração das leis referentes ao turismo? Quais características estão presentes nos hábitos coletivos de pensamento e ação relacionados a interação no turismo?

Para responder estas indagações essa pesquisa tem como objetivo compreender como ocorrem as interações entre os poderes legislativo e executivo na perspectiva do turismo, identificando o contexto que circunda essa interação bem como os hábitos coletivos de pensamento e ação dos agentes.

Para tanto foi realizada uma pesquisa com o setor público estadual do Paraná e o da cidade de Curitiba, relacionados ao turismo. Tanto no estado do Paraná quanto na cidade de Curitiba o turismo está formalmente instituído por meio leis, políticas e um órgão público específico.

Assim, a primeira etapa foi pautada na pesquisa bibliográfico-documental, onde foram investigados textos científicos, documentos e relatórios oficiais, bem como a legislação relacionada ao turismo. A segunda etapa foi caracterizada pela entrevista de sete com servidores públicos e parlamentares do estado e do município.

A seguir primeiramente será apresentado o referencial teórico com uma reflexão acerca dos temas organização do Estado e políticas públicas e interações entre os poderes neste contexto, relacionando-os ao turismo, para então serem expostos os resultados da pesquisa e as considerações finais.

## 2. INTERAÇÃO EXECUTIVO LEGISLATIVO E O TURISMO

Partindo de uma ótica contratualista existem o Estado se origina a partir de um pacto de sociedade, pelo qual um grupo de homens decide viver em comunidade e um segundo pacto que é o pacto no qual o povo que tendo poder soberano outorga sua confiança a um governo legítimo

(VARNAGY, 2009). Nessa perspectiva Locke (1994) propõe a divisão do poder visto que os homens carecem de uma lei reconhecida (para pautarem suas decisões), de um juiz (para que cada um não julgue e execute a lei, como no estado de natureza) e de um poder que garanta a execução da lei. Segundo este autor a divisão surge com ambição e do luxo por parte do chefe do povo que o conduz à interesses distintos daqueles de seu povo.

A Constituição é a manifestação desse contrato a qual garante direitos individuais, a democracia, as normas gerais para os tributos, para a ordem econômica e social, assim como a organização do estado e a divisão dos poderes. Guedes (2012, p.4), expõe que “a separação dos poderes é um princípio geral do Direito Constitucional, que precisa ser atendido para que se reconheça o Estado Democrático de Direito”.

A Carta Magna consagra como cláusula pétrea a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O poder judiciário tem a função de solucionar conflitos por meio da aplicação das normas jurídicas ao caso concreto. O executivo, segundo Pimenta (2007, p. 336), possui como atribuição a administração do Estado. Gouveia e Amaral (2008, p. 6), acrescentam que “a partir dos artigos 76 a 91 da Constituição Federal, fica patente que a função típica do Poder Executivo é a prática de atos de chefia de Estado, chefia de Governo e atos da administração”. Já o Poder Legislativo, segundo Pimenta (2007, p. 322), tem como função essencial a “elaboração, discussão, votação, aprovação e promulgação ou sanção de uma lei ou outro ato legislativo”. Neste ambiente existe o denominado o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), ou seja, mecanismos legais, que buscam estabelecer o equilíbrio e o controle mútuo entre os Poderes.

Assim, a interação entre os poderes envolve um mecanismo complexo de articulações políticas com vistas a governabilidade. Estas interações são marcadas pelo elemento político, nas quais a discussão que envolve as leis e a formulação de políticas públicas está estreitamente ligada às negociações e o “jogo de poder” entre os agentes.

Para Neiva (2006, p. 279) o presidencialismo “[...] é entendido como um sistema no qual o poder de tomar decisões é dividido entre duas instâncias eleitas separadamente: o Legislativo e o presidente”. E acrescenta que “Nesse sistema, o presidente desempenha um papel político (partidário) e está ativamente engajado na elaboração de políticas públicas”. Para Avritzer (2016) o chefe do executivo é obrigado faz alianças para garantir a governabilidade (aprovar suas iniciativas) por meio da troca de recursos públicos ou cargos, o que caracteriza o Presidencialismo de Coalizão.

Limongi e Figueiredo (2005, p.740; 747), consideram que o comportamento dos agentes pode ser visto por alguns como uma “moeda de troca”, onde a execução de emendas propostas pelos membros do Legislativo seria “trocada” por votos que o Executivo necessita para cumprir suas metas e propósitos de governo. Além disso, o apoio à agenda do Executivo segue as bases partidárias, ou seja, os parlamentares votam coletivamente. Assim, Nino (1996) como expõe que a imagem do legislativo não é de corpo que reproduz a deliberação da sociedade e sim de um lugar onde reina a politicagem e os lobbies.

Por outro lado, a cooperação é essencial para a governabilidade. Conforme apontado por Bittencourt (2012, p.8-9) a coalizão para obtenção de maiorias e governabilidade é marcada por

riscos da incompatibilidade programática (interesses divergentes) e a consequente fragilidade no processo de tomada de decisão.

Estas variáveis das políticas públicas na medida em que interferem na sociedade, também afetam o turismo. Turismo e o setor público estão intimamente ligados, pois o turismo é parte da sociedade e com implicações econômicas e sociais, sendo agente transformador e ao mesmo tempo sendo transformado por ela. Dessa forma, emerge a necessidade de consolidar políticas de turismo que garantam seu desenvolvimento adequado.

Pereira (1999, p. 8), adverte que "A consolidação de políticas públicas deve ser a manifestação primeira de uma conscientização governamental para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Swanson e Brothers (2012) reforçam que há uma dificuldade para colocar o turismo como um interesse geral. Há dificuldade dos agentes para entender as contribuições do turismo para a sociedade. Gomes (2015, p. 60) ressalta que "[...] no turismo é função do setor público, enquanto representante da sociedade, atuar como coordenador e guardião do desenvolvimento sustentável da atividade".

Velasco (2016) compreende que a política de turismo é caracterizada por uma disputa entre diferentes grupos de interesse, com poder, ideologias e valores distintos. Swanson e Brothers (2012) acrescentam que turismo tem um lado nebuloso, pois nem sempre ele está no interesse público, o que cria oportunidade para a captura dos decisores públicos pelos grupos de interesse.

Nesse sentido, Chaney (2015) destaca a influência da política partidária na política de desenvolvimento do turismo. De acordo com o autor a abordagem do turismo por cada grupo político é feita de acordo com as orientações partidárias locais e na realidade há uma maior presença do turismo durante a eleição que após dela, ou seja, muitas promessas e poucas ações concretas.

Gomes (2015) afirma que a atuação de parte do legislativo demonstra que no turismo existem necessidades à espera de soluções (ou de recursos para resolvê-las), mas há soluções e recursos sem um problema claro previamente relacionado. Segundo o autor apesar da interação do legislativo com os empresários do turismo para tratar de temas como incentivo fiscal, emendas parlamentares, calendário oficial de eventos defesa de ideias frente a órgãos do executivo, é comum a apresentação de projetos de lei pelos parlamentares para solucionar problemas insignificantes.

Lemos (2013) analisou as emendas parlamentares relacionadas ao turismo na esfera federal. A autora constatou que o poder Legislativo tem interesse em aprovar emendas para o setor, elas estão em consonância com o plano plurianual e o planejamento setorial do Ministério do Turismo, e o poder executivo pode decidir os investimentos e a execução das emendas parlamentares. Contudo as emendas parlamentares atendem "demandas pontuais, fragmentadas e pouco comprometidas com o planejamento de longo prazo" (Lemos, 2013, p.1423).

A análise da interação entre os poderes legislativo e executivo nesse cenário tem como base o comportamento dos agentes que por sua vez se fundamentam nos hábitos dos agentes dos agentes envolvidos. Hodgson (2007) acrescenta que os hábitos são formados pela repetição de pensamento ou ação e quando compartilhados constituirão as instituições. Assim, é necessário compreender como as instituições estruturam as interações sociais e como elas são estabelecidas e

incorporadas (HODGSON, 2006). Segundo Menicucci (2007) na análise de políticas públicas a perspectiva institucional permite compreender as regras do jogo que estruturam comportamentos e limites que envolvem a interação humana. Estes hábitos presentes na interação legislativo-executivo no Paraná identificados na coleta e análise de dados serão expostos na seção de resultados.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa se configurou numa abordagem de caráter qualitativo, visto que trabalha na perspectiva de aspectos subjetivos, de motivações diversas aliadas à espontaneidade de entrevistas. Neste sentido, Perez (2005) considera como uma forma de interpretar a realidade e de entender os fenômenos em questão, utilizando como base as opiniões e experiências dos envolvidos e participantes na pesquisa.

Optou-se por um corte de temporal, delimitando a pesquisa a partir do ano de 2005, por ter sido este o ano de criação do órgão oficial de turismo do município – o Instituto Municipal de Turismo – Curitiba Turismo, cuja criação é um marco no que se refere à representatividade do turismo na cidade. O território, que se restringe ao município de Curitiba, justifica-se em função das razões já apontadas anteriormente.

Na coleta de dados primeiramente foram identificados os agentes envolvidos, área de atuação profissional; trâmites legais de trabalho; composição dos órgãos oficiais de turismo e das casas Legislativas municipal e estadual. Em seguida foram realizadas as entrevistas com os agentes públicos que atuam em áreas do Executivo relacionadas ao turismo no âmbito municipal e estadual, bem como dos agentes do legislativo.

A coleta e análise dos dados tiveram como fundamento metodológico a Teoria Fundamentada. A teoria fundamentada foi criada, conforme Araújo (2010, p. 3), na década de 1960, pelos sociólogos Barney Glaser e Anselm Strauss, o primeiro influenciado por métodos qualitativos inovadores em pesquisa, e o segundo, também com tradição em pesquisas qualitativas, mas fortemente influenciado por textos interacionistas e pragmáticos. Heath e Cowley (2004) expõem que o objetivo da teoria fundamentada é explorar os processos sociais e compreender a multiplicidade de interações nestes, tendo como princípio que o conhecimento pode ser aumentado pela geração de novas teorias em vez da confirmação dos conhecimentos já existentes.

Gomes (2015), sintetiza as etapas relacionadas a teoria fundamentada por meio da Figura 1, exposta a seguir. Esta compreende a realização das entrevistas ou pesquisa documental, a transcrição e identificação destes conteúdos, a conceituação/categorização e as codificações aberta, axial e seletiva, e a validação; etapas estas que permitem o alcance de uma teoria fundamentada a respeito do tema analisado.

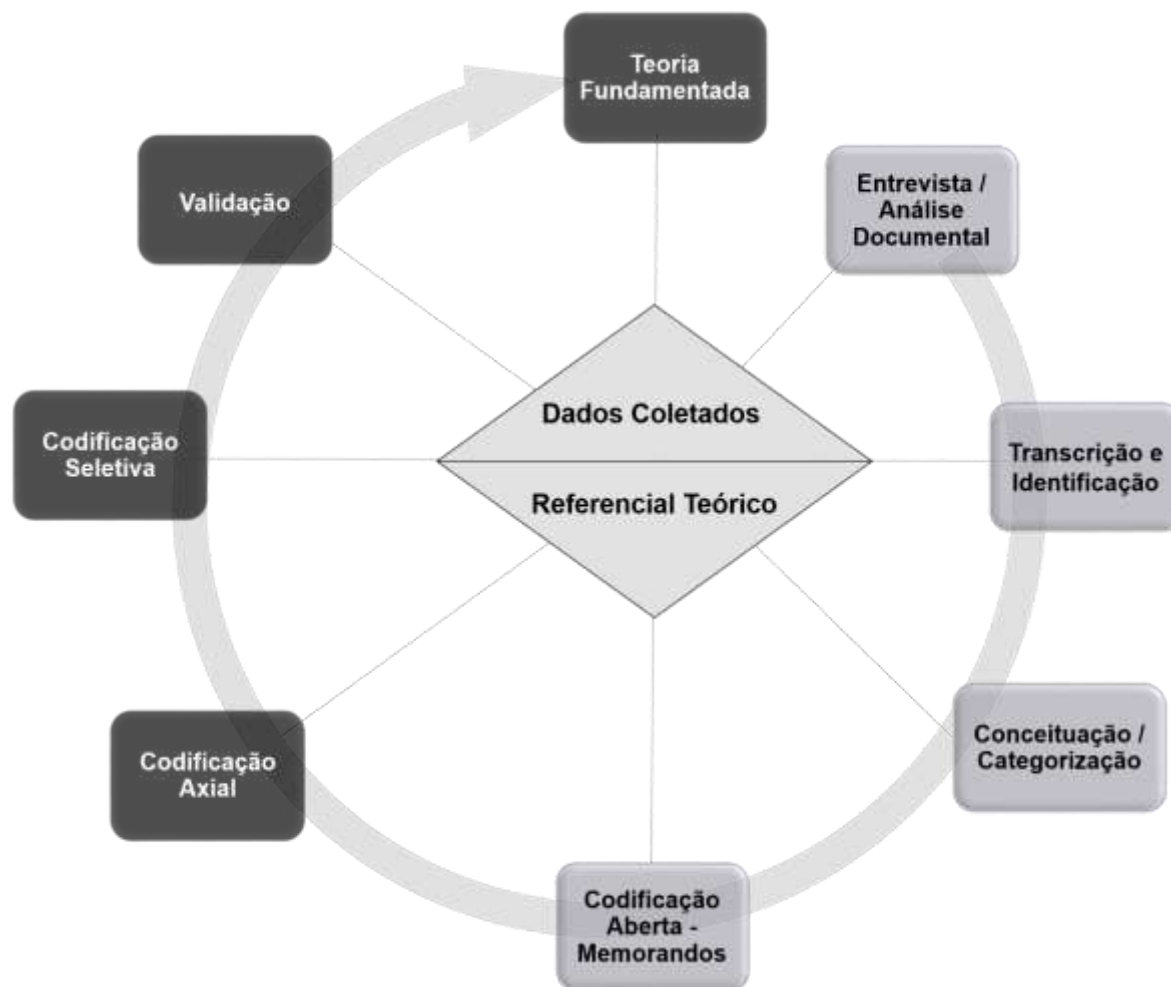


FIGURA 1 – ETAPAS DA TEORIA FUNDAMENTADA  
 FONTE: Gomes (2015)

A conceituação/categorização e as codificações aberta, adotadas nessa pesquisa serão explicadas a seguir. Segundo Gomes (2015) a codificação axial consiste em associar as categorias com o intuito de melhor explicar o fenômeno. A codificação seletiva integra e refina a teoria por meio de um diagrama e uma revisão na qual se observam a consistência interna e as falhas de lógica, além de complementar as categorias mal desenvolvidas e retiram-se os excessos. A etapa de validação consiste em expor a teoria para pesquisadores da área para que estes avaliem se a teoria proposta representa o ambiente empírico e o explica, e se os conceitos propostos são consistentes em relação ao conhecimento teórico existente.

Nessa pesquisa, após as entrevistas essas foram transcritas e identificadas, criando-se um arquivo de texto para cada entrevistado. As falas dos entrevistados foram então identificadas apenas por código ao final de cada parágrafo das falas transcritas, preservando a identidade dos mesmos.

Em seguida foi elaborada uma lista com principais temas comuns aos mesmos atribuindo um código a cada um. Então os dados foram identificados conforme sua relação com a lista de códigos. Essa etapa, seguindo as proposições de Strauss e Corbin (2008), denomina-se conceituação, ou seja, uma nomeação dos fenômenos presentes nos dados coletados.

Na etapa de codificação aberta, os arquivos agrupados segundo as variáveis foram organizados em um texto coerente para representar a realidade dos dados coletados. O conteúdo de cada categoria foi ampliado por meio de memorandos – frases ou parágrafos analisando o conteúdo das normas

Cabe, por fim, mencionar o esforço do pesquisador em desenvolver a pesquisa de forma isenta de influências pessoais em decorrência de ser um servidor público de carreira da Prefeitura Municipal de Curitiba e prestar serviços no Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO, o que representa o conhecimento prévio de alguns entrevistados, bem como das políticas que norteiam a instituição.

A fim de minimizar quaisquer influências, procurou-se evitar emitir opiniões ou conduzir as entrevistas para pontos de vista pré-concebidos, permitindo que os entrevistados falassem de suas próprias convicções. Como o pesquisador não ocupa cargo de chefia dentro da Instituição, também se afasta a possibilidade de que as respostas não retratem a realidade por conta de constrangimentos.

#### **4. RESULTADOS**

No estado do Paraná o executivo atua no turismo por meio da Paraná Turismo – PRTUR. Criada em 1995, a Paraná Turismo é uma autarquia ligada à Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo do Paraná desde 2013, de acordo com a Lei n.º 17745/2013 (PARANÁ, 2013). Dentro das atribuições conferidas às secretarias estaduais, no que tange ao turismo cabe ao órgão a missão de desenvolver o setor no estado de uma maneira sustentável, por meio da execução da Política Estadual de Turismo, através de programas e projetos de incentivo. No estado a Lei n.º 15.973/2008 estabelece a política de turismo com o intuito de integrar a política econômica relacionada ao setor, de forma planejada e organizada, assim como consolidar o estado como um destino turístico e proporcionar a inclusão social da população.

Na cidade de Curitiba o órgão do executivo responsável pelo turismo é o Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO. Este foi criado pela Lei N.º 11.408, de 10 de maio de 2005, com o intuito de elaborar o planejamento de ações públicas concernentes ao turismo, aliando o desenvolvimento sustentável à promoção e divulgação do destino turístico (CURITIBA, 2005).

Em Curitiba o Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal. Esta possui autonomia política, administrativa e financeira. À Câmara compete a função institucional de legislar sobre assuntos do município, assim como fiscalizar e controlar a atuação da administração direta e indireta. Entre as suas atribuições também está a função de assessoramento, ou seja, pelo contato dos vereadores com a comunidade, avalia suas necessidades e pode sugerir à administração municipal medidas e demandas de interesse público. No exercício do seu mandato, o vereador é inviolável por suas palavras, opiniões e votos. Tem livre acesso às repartições públicas municipais e pode solicitar esclarecimentos que julgue pertinentes. Tem por obrigação comparecer às sessões plenárias.

No estado do Paraná, a Assembleia Legislativa é composta por 54 deputados e tem como principais competências criar, suspender, interpretar e revogar as leis do Estado, além de exercer o papel de fiscalização sobre as ações do Executivo. Também lhe cabe responder e zelar por seus próprios serviços. Tem por objetivo recolher os anseios da população e transformá-los em respostas, na forma de atos e leis, visando o bem comum.

Na Câmara e na Assembleia existem comissões que tratam do turismo. Na Câmara Municipal de Curitiba ela denomina-se Comissão de Acessibilidade e Comissão de Educação, Cultura e Turismo. Esta é composta por cinco vereadores sendo eles Professor Galdino (Presidente e tem como principal área a educação), Chico do Uberaba (graduado em Direito e tem maior ênfase na área a segurança), Geovane Fernandes (atuação predominante com saúde e segurança), Mauro Ignacio (formação acadêmica em Administração e tem como destaque o apoio à grupos da melhor idade e entidades de classe) e Tiago Geivert (formação acadêmica em Direito e tem trabalho voltado para os jovens).

Nesta comissão ainda que pese a característica multidisciplinar do turismo, não houve no ano de 2015 nenhuma proposição de assuntos diretamente ligados ao turismo. As proposições legislativas convergem para temas como pavimentação de ruas, troca de lâmpadas, colocação de manilhas, lombadas, limpeza de terrenos, implantação de academia ao ar livre. Apesar de relevantes, estas ações têm baixa relação direta com o turismo.

Atualmente a Assembleia Legislativa do Paraná trabalha com 26 comissões dentre as quais a Comissão de Turismo. Merece destaque o fato de existir uma Comissão que trata exclusivamente do tema, ao contrário do que ocorre na Câmara Municipal de Vereadores de Curitiba. Esta Comissão, composta por sete deputados, tem por objetivo manifestar-se, sobre toda e qualquer proposição relativa ao turismo interno e ao desenvolvimento de mecanismos de atração de turistas. Ela está composta pelos deputados Chico Brasileiro (formação acadêmica em Odontologia e com atuação marcante nas áreas de educação e segurança), Evandro Junior (formação acadêmica na área de Direito e projetos ligados à educação, saúde e segurança), Anibelli Neto (formação acadêmica em Medicina Veterinária e seus projetos estão voltados aos estudantes), Cláudia Pereira (formação em Direito e projetos direcionados a segurança pública e desenvolvimento socioeconômico), Márcio Pacheco (formado em Letras Português/Inglês e atuação destacada na temática da gestão pública), Maria Victória (formada em Hotelaria e Gestão de Eventos e com atuação na área de educação e movimentos jovens) e Tercilio Turini (formação acadêmica em Medicina, tem projetos ligados à saúde).

A comissão tem envolvido discussões e projetos tais como: Dia da Mobilização pelos migrantes, refugiados e apátridas; serviço de pagamento eletrônico de pedágios; título de cidadão honorário; inserção da “Virada Cultural do Paraná” no calendário oficial de eventos do estado; Concessão de Títulos de Utilidade Pública; Menção Honrosa; Requerimento de audiência pública com o tema “Turismo no litoral paranaense”; Requerimento de audiência pública para criação de área de interesse turístico; Solicitação de apoio para captação do II Congresso Latino Americano de Microempresas; Requerimento para audiência pública com o tema “Fomento do Turismo nos estados integrantes do CODESUL”; Número de caixas que bares e casas noturnas devem dispor aos clientes;



Instalação de Academias ao ar livre; Projetos ligados à saúde (equipamentos e ambulâncias) e Segurança Pública (equipamentos e viaturas).

Ao analisar a interação legislativo-executivo foi identificado que há entre os entrevistados do Executivo aqueles que consideram a interação satisfatória. Estes observam que há diálogo e que existem parlamentares que trabalham em parceria com o turismo. Para o entrevistado A1 (Poder Executivo Municipal), “Se o cenário do turismo hoje não está no patamar ideal, isto não se deve à falta de interação ou de apoio do Legislativo, e sim, à falta de capacidade de realização por parte do próprio Executivo”.

Então, ainda que o Executivo consiga captar recursos através de emendas parlamentares, a utilização destas emendas não depende apenas do órgão municipal/estadual de turismo, mas da autorização da Secretaria de Finanças, por exemplo. Neste ponto de vista, o real motivo dos problemas concernentes à atuação do turismo não reside na falta de um bom relacionamento entre os Poderes. Assim, foi destacado que as dificuldades aparecem após a interação, quando as realizações propostas em conjunto entram em contato com áreas como Ministério Público, Procuradoria ou demais Secretarias.

Mas predominaram os posicionamentos mais críticos em relação à interação. O entrevistado B2 (Poder Executivo Estadual) afirmou que sequer pode-se dizer que exista uma discussão entre Executivo e Legislativo para criação de leis, projetos, pois isso ocorre de uma forma extremamente pontual, e o pouco que se produz é irrelevante para o turismo. Deste modo, conceitua a interação como fraca, uma vez que a aproximação só ocorre a partir do momento em que se tem um interesse específico de ambas as partes. Segundo o entrevistado, não há reflexo do seu trabalho do Legislativo para o turismo, mesmo a Comissão de Turismo da Assembleia Legislativa contribui muito pouco, salvo para algumas áreas específicas, como de alimentos e bebidas, e isto porque estas têm representatividade.

É importante destacar que a maioria dos respondentes desconhecem qualquer interação do Executivo com as comissões de turismo do Legislativo, nem mesmo o que é discutido. Mas há um caso emblemático identificado na análise documental como o de um projeto de lei que propunha a criação de uma região turística no estado sem considerar a política de regionalização do turismo adotada pelo executivo e consonância com a proposta do governo federal.

Conforme o Executivo estadual, muitos projetos oriundos do Legislativo chegam prontos, sem um questionamento anterior ou uma solicitação de viabilidade técnica, nem mesmo um parecer ou consulta. Entende que a maioria deles não tem lógica, surge sem caráter técnico ou conhecimento da área. E outras proposições são para incluir festas no calendário de eventos, por exemplo, o que não vem ao encontro das reais necessidades. Os entrevistados do Executivo reconhecem também que poucas propostas suas foram levadas ao Legislativo. Isso só aconteceu em situações específicas, como no caso do Plano Estadual do Turismo e do Fundo Estadual de Turismo.

No caso da Paraná Turismo, de acordo com o entrevistado B2 (Poder Executivo Estadual), a relação era mais intensa quando havia a SETU – Secretaria de Estado de Turismo. Hoje, com o turismo integrado com a pasta de Esporte, as responsabilidades ficaram quase que na totalidade para a Paraná Turismo, uma perda para o turismo enquanto Instituição.

Os entrevistados do Legislativo municipal consideram que o atual estágio de interação entre os poderes é neutro, nem negativo, nem positivo. Para o entrevistado C1 (Poder Legislativo Municipal) a interação não é tão acessível porque o chefe do Executivo precisa de bons profissionais, que interajam, que conheçam suas áreas de atuação e utilizem a burocracia a seu favor. Acrescenta que a burocracia no contexto da administração pública é importante e necessária, entretanto esta não pode bloquear o sistema.

Assim, os entrevistados explicam que o Legislativo precisa de respostas do Executivo em função das demandas provenientes das pessoas que os procuram. E todas elas precisam e querem respostas. Então, na visão do Legislativo, o bom relacionamento passa pela competência, seriedade e respostas para suas perguntas na qualidade de fiscal do Executivo.

Os entrevistados do Legislativo corroboram as afirmações do Executivo quando afirmam que a interação na esfera municipal é pontual, como no caso da Copa do Mundo de Futebol. Para o entrevistado C3 (Poder Legislativo Municipal), “No dia-a-dia não há uma discussão a respeito do turismo, ainda que exista uma Comissão que trate do assunto”. Na Câmara de Vereadores de Curitiba esta comissão não é exclusivamente dedicada ao turismo como ocorre na Assembleia Legislativa do Paraná, pois divide suas atenções com outras áreas.

Em relação às emendas parlamentares, o posicionamento dos entrevistados do Executivo é de que elas não são úteis para as atividades do turismo, pois “São transferências de recursos pequenas e há uma concentração das emendas em áreas estratégicas que sofrem mais pressão popular, tais como educação, saúde e segurança”. (ENTREVISTADO C3 – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL). A única emenda útil citada pelo Executivo Municipal de Curitiba é aquela destinada ao Departamento de Artesanato, que é utilizada especificamente para as barracas dos feirantes (ENTREVISTADO A3 – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL).

Por outro lado, a maioria dos entrevistados do Executivo afirma desconhecer qualquer mobilização para a busca de emendas que lhes seja realmente útil, como por exemplo, para ações que promovam a cidade no período de Natal, já que o orçamento, segundo os próprios entrevistados, é modesto. Foi observado que, na época da SETU existia uma Coordenadoria de Relações Institucionais que buscava a captação de emendas parlamentares, inclusive em Brasília.

Questionados se posições ideológicas e/ou político-partidárias influenciam na interação entre os Poderes, houve unanimidade no entendimento de que estas questões não são vistas como determinantes. Membros da oposição afirmam que o voto de cada parlamentar é livre e que, por esta razão, a boa comunicação do Executivo para expressar suas intenções e projetos é fundamental para evitar distorções e desgastes desnecessários.

Foi observado que dentro do serviço público o mais importante é ter competência administrativa associada a saber se comunicar bem: “Partindo do princípio que política é negociação, interlocução com as pessoas, a arte de bem comunicar é fundamental” (ENTREVISTADO C1 – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL).

Nesta perspectiva, se o chefe do Executivo souber se comunicar bem, explicar com clareza as mensagens que envia ao Legislativo, terá maior probabilidade de êxito na aprovação de suas

propostas. Do contrário, terá sérios problemas, o que no entendimento dos entrevistados nem sempre caracteriza troca de favores e sim como uma boa comunicação ou uma interação positiva.

Os entrevistados do Legislativo também afirmaram que os Conselhos de Turismo, tanto municipal como estadual, são inoperantes na interação com eles. Relataram que não há qualquer demanda levada ao seu conhecimento. Ressalte-se que o Conselho Paranaense de Turismo – CEPATUR – foi reativado em 2015, porém esteve estagnado desde o final de 2013. Já o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR – está atuante, com reuniões e ações conjuntas, mas não se mostra presente no Legislativo segundo os entrevistados. Na sua percepção, o que normalmente acontece são grupos, como associações empresariais e sindicatos de áreas específicas defendendo seus interesses.

Cabe destacar que em ambos os conselhos está instituída a participação de representantes do legislativo como conselheiros. Os representantes do Executivo Municipal de Curitiba entrevistados observaram que a Câmara de Vereadores tem seus representantes no Conselho, porém há uma baixa participação do Legislativo nas atividades do mesmo. Mas na visão do Legislativo, o COMTUR é que é ausente, não se envolve com a Câmara, não leva suas demandas. Os entrevistados do Legislativo relataram que desconhecem o que é tratado no conselho e não sabem quem são seus representantes. O conselho é na sua visão apenas um encontro consultivo, longe de ser deliberativo.

Em relação às comissões permanentes, é consenso entre os entrevistados que os critérios de indicação para os membros seguem um caráter partidário, ou seja, os partidos que compõe a comissão fazem suas escolhas. Não há exigência que a representação seja técnica. Além disso, há partidos com muitos parlamentares e outros que tem apenas um, então, um partido estará mais bem mais representado do que o outro no conjunto.

O Legislativo municipal ainda faz comentários sobre a atuação do Instituto Municipal de Turismo na questão da interação com os empresários de turismo e demais órgãos do setor público. O entrevistado C1 (Poder Legislativo Municipal) destaca a necessidade de um maior entrosamento com os hotéis, restaurantes, secretarias entrosamento para a elaboração de um calendário de eventos integrado, evitando a coincidência de datas, facilitando assim a comercialização pelas agências de turismo receptivo.

Fazendo uma análise da interação nos últimos anos, as opiniões novamente são divergentes. Alguns destacam as ações positivas como as ações relacionadas ao Natal em Curitiba, o fortalecimento do CEPATUR como órgão deliberativo, o Fórum Metropolitano de Turismo, que criou a instância de governança das Rotas do Pinhão e o PDTIS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Curitiba. Mas se destaca o retrocesso causado pela mudança na política provocada pelas eleições. Estas mudanças de gestão são negativas para o turismo sobretudo em função das trocas das equipes das pastas do turismo nas esferas estadual e municipal.

Os entrevistados ao avaliarem os entraves para a execução do seu trabalho na área do turismo destacaram o orçamento como um entrave ao desenvolvimento. Existe o entendimento do Executivo que e a longo prazo a cidade sentirá falta do investimento em turismo, pois este poderia ser uma ferramenta de desenvolvimento para o município. No entanto, percebem que o turismo não faz

parte do planejamento macro, no qual áreas como educação, saúde e segurança têm importância maior.

Deste modo, há um certo conformismo de que o percentual correspondente ao turismo será sempre pequeno, mas também um consenso de que a parcela da divisão do orçamento poderia ser um pouco maior. Assim, cabe ao turismo buscar outras alternativas para realizar as suas ações, especialmente através de parcerias. Mas há um fator preponderante que é a burocracia no estabelecimento de parcerias, sobretudo com a iniciativa privada.

No caso específico do Estado, a Paraná Turismo enfrenta um grande problema técnico, pois a estrutura administrativa foi reduzida. Com a extinção da SETU – Secretaria e Estado de Turismo – houve decréscimo no orçamento e o corpo técnico conta atualmente com apenas quatro turismólogos. Destes quatro servidores, dois ocupam cargos de nível médio, o que acaba por desvalorizar o profissional.

Para o Legislativo as dificuldades estão relacionadas à dotação orçamentária, que compete apenas ao Executivo. O Legislativo pode propor alterações, projetos, mas se apontar uma demanda que vá gerar custos ao Executivo, criar despesas, acaba frustrando-se porque dificilmente serão aprovados.

No caso do Legislativo municipal as críticas que recebem da população lhes causa consternação. Apesar da população dizer que eles só criam nomes de ruas, há muitas outras atividades de sua competência. Primeiro consideram a criação de nomes de ruas uma prerrogativa importante, pois o nome da rua conta a história da cidade. Em segundo lugar, consideram a Câmara de Vereadores como um alicerce para a sociedade, que recorre a ela para todos os problemas que encontra. Ali é o local onde todos são atendidos, ao contrário do Executivo, que na sua visão, não vai atender o cidadão que buscar uma audiência para falar diretamente com o prefeito ou com seus secretários.

Há também uma constatação dos entrevistados do Legislativo municipal que os novos vereadores, de primeiro mandato, chegam sem saber exatamente o que compete à Câmara do ponto de vista legal, o que tem autoridade para fazer e quais são limites dentro da configuração da separação de poderes. Assim, “Até que consigam se situar e entender quais são as suas atribuições, perde-se tempo em ações inócuas” (ENTREVISTADO C1 – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL).

No entendimento dos entrevistados do Legislativo, o orçamento do turismo é qualificado como precário. Enfatizam que na administração não existe uma área mais importante do que a outra, mas se contradizem ao afirmar que na prática, é necessário estipular prioridades e que estas se baseiam em duas questões: legislação e demanda.

A legislação é citada no que se refere às obrigações de se investir um percentual pré-determinado em algumas áreas. Então, ao fazer a divisão de orçamento, pouco sobra para investimento. A segunda questão é a demanda, pois existe uma forte pressão popular para investimentos em infraestrutura, educação, saúde e segurança. Esta pressão influencia diretamente o orçamento.

É unânime a opinião de que as políticas públicas são influenciadas pelos pequenos grupos privados organizados, separados inclusive por setores de atuação. Contudo, são poucos, no entanto, os grupos que de fato influenciam as políticas públicas de turismo. A entidade mais influente, mais forte, organizada e atuante, citada por todos os entrevistados, é a Abrasel – PR – Associação de Bares e Restaurantes do Paraná. Segundo os entrevistados do Legislativo, a Abrasel-PR está sempre presente nas discussões quando há algo sendo debatido que seja de seu interesse. Além disso, a associação tem uma ligação direta com o gabinete do prefeito e com os secretários municipais.

Por fim, na visão dos entrevistados do Legislativo, as políticas públicas são sempre movidas pela demanda, e embora as demandas sejam motivadas por interesses de grupos específicos, entendem que são pertinentes, pelo menos em sua maioria, pois indiretamente estes grupos sabem que os interesses deles também beneficiam a cidade como um todo.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho propôs um estudo no campo das políticas públicas de turismo. Nessa vertente buscou responder as indagações: Como se dá o relacionamento dos Poderes Executivo e Legislativo no que se refere ao turismo? Qual o contexto que circunda a elaboração das leis referentes ao turismo? Quais características estão presentes nos hábitos coletivos de pensamento e ação relacionados à elaboração das leis de turismo?

As respostas para as questões revelaram que a interação de maneira geral foi apontada como positiva no que se refere a ausência de problemas de relacionamento, ainda que haja críticas de todas as partes, normalmente de um órgão em relação ao desempenho profissional do outro. Entretanto, a interação revelou-se fraca se for medida pela sua produtividade. Há poucas ações comuns que ocupam a rotina dos agentes.

As demandas sociais apareceram como um fator de consenso diante de áreas consideradas primordiais. Observou-se que uma racionalidade limitada sobre o turismo, seus potenciais e seus impactos, para aqueles que têm o poder de tomada de decisão. A falta de conhecimento sobre o que os outros agentes do turismo fazem na área foi mencionada por muitos entrevistados. Agentes dos poderes Executivo e Legislativo afirmaram desconhecer o que o outro está fazendo em relação do turismo.

Face a complexidade do tema no que se refere à interação entre o Executivo e o Legislativo, e a escassez de bibliografia, longe está este trabalho de esgotar estudos desta natureza. Todavia, esta pesquisa tem como implicação prática a contribuição para que os agentes compreendam seus comportamentos e assim possam ampliar ou restringir aspectos que afetam a interação legislativo-executivo. Como implicação acadêmica está o fato de ter colocando em evidência e analisado um tema ao qual os acadêmicos do turismo até então pouco se dedicaram, que é a interação legislativo-executivo no turismo. Assim, novas pesquisas podem ser trabalhadas ampliando as variáveis contempladas, analisando outros destinos turísticos, além de analisarem o tema utilizando outras abordagens teóricas, como o modelo de Hirschman - voz, saída e lealdade.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. **Impasses na Democracia Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BITTENCOURT, F. M. R. **Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília, DF. 2012.
- CHANEY, P. Exploring political parties' manifesto discourse on tourism: Analysis of Scottish, Welsh and Northern Irish elections 1998–2011. **Annals of Tourism Research**, 50, 113–127. 2015.
- CURITIBA. Lei N.º 11.408, de 10 de maio de 2005. **Cria o Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO**. Disponível em: [http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select\\_action=&popup=s&chamado\\_por\\_link&nor\\_id=12331&pesquisa=](http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=12331&pesquisa=). Acesso: 17/4/2017.
- CURITIBA. Lei n. 14.115, de 17 de outubro de 2012. **Dispõe sobre a Política Municipal do Turismo de Curitiba**. Disponível em: [http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select\\_action=&ordena=Lei%20ordin%E1ria%2014%20115%202012&popup=s&nor\\_id=15270](http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&ordena=Lei%20ordin%E1ria%2014%20115%202012&popup=s&nor_id=15270). Acesso: 11/04/2017.
- ENDRES, A. V. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do estado: cenários e inquietações. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 5, n. 1, p. 74-97, 2008.
- FERNANDES, B. R. **Gestão estratégica de pessoas com foco em competências**. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2013.
- GOUVEIA, D. O. G.; AMARAL, S. T. Organização dos poderes e suas funções típicas e atípicas segundo a Constituição Federal de 1988. **Revista Eletrônica da Toledo de Presidente Prudente**. 2008.
- GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo: interação empresários – setor público em Curitiba sob a ótica institucional** (Tese de doutorado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2015.
- GUEDES, J. S. **Separação dos poderes? O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil**. Departamento de Direito da Universidade de Salvador: UNIFACS. 2012.
- HEATH, H; COWLEY, S. Developing a Grounded Theory Approach: a comparison of Glaser and Strauss. **International Journal of Nursing Studies**, v.41, n.2, p.141–150, 2004.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.
- LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MENICUCCI, T. M. G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil**: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MORAES, F. **Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. 2001.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 2006, p. 269 a 299.

NINO, C. S. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1996.

PARANÁ. Lei n.º 15.973, de 13 de Novembro de 2008. **Estabelece a Política de Turismo do Paraná**. Disponível em:

<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=14290&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso: 17/4/2017.

PARANÁ. Lei n.º 17745, de /2013. **Extingue a Secretaria de Estado do Esporte e a Secretaria de Estado do Turismo**. Cria a Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo, bem como extingue a Coordenação de Controle Interno, e cria a Controladoria Geral do Estado – CGE, incluindo as competências da Corregedoria e da Ouvidoria Geral. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=108391&codItemAto=695107>. Acesso: 17/4/2017.

PEREIRA, C. A. S. Políticas públicas no setor de turismo. **Turismo em Análise**, v. 10, n. 2, p. 7-21. 1999.

PIMENTA, M. V. A. **Direito Constitucional em perguntas e respostas**. Belo Horizonte: Del Rey. 2007

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed. 2008.

SWANSON, J.R.; BROTHERS. G.L. Tourism policy agenda setting, interest groups and legislative capture. **International Journal of Tourism Policy**, v. 4, n. 3, 2012.

TAROZZI, M. **O que é grounded theory: metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados**. Trad. Carmem Lussi. Petrópolis: Vozes. 2011.

VALENTE, R. C. **A GTZ no Brasil**: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: E-papers. 2010.

VARNAGY, T. O Pensamento Político de John Locke e o Surgimento do Liberalismo. In: Boron, A. (org.). **Filosofia Política Moderna: de Hobbes a Marx**. São Paulo: Dep. Ciência Política – FFLCH – Universidade de São Paulo, 2006.

VELASCO, M. Tourism Policy. In: Farazmand, A. **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Springer International Publishing, 2016.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-30. 1996.