

Interação Executivo-Legislativo no Turismo: um estudo no Paraná

Bruno Martins Augusto GOMES¹
Dalci SONTAG JÚNIOR²

Resumo: Este estudo tem por objetivo analisar a interação do Poder Executivo e Legislativo no estado do Paraná na área do turismo, tendo como local de pesquisa a cidade de Curitiba, com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas do setor. Para isto foram realizadas entrevistas com gestores públicos e parlamentares do município e do estado e pesquisa bibliográfico-documental, utilizando a Teoria Fundamentada como orientação metodológica. Deste modo, a partir de um referencial teórico sobre o Estado e o turismo, da identificação dos atores que compõe o cenário de pesquisa e das entrevistas, foi construída uma reflexão na qual se destacou o posicionamento crítico dos agentes, pautados por hábitos coletivos de pensamento e ação frente a realidade estudada. É possível concluir que a interação executivo-legislativo é positiva quanto ao fato de ser baixo o conflito, mas fraca em termos de comunicação e trabalho integrado, em função do turismo não estar inserido nas prioridades de agenda do setor público face à racionalidade limitada por parte dos tomadores de decisão a respeito dos efeitos do turismo para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Executivo; Legislativo; Políticas Públicas; Interação; Paraná.

1 Introdução

A sociedade é influenciada por políticas públicas que interferem nas condições de vida dos cidadãos nos mais diversos campos de abrangência. Diante disso, surge a necessidade de estudos que compreendam seus mecanismos de funcionamento e vislumbrem o aperfeiçoamento destas com o fito de produzir resultados positivos para a sociedade.

De maneira geral, 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 dificulta a atuação de ambos inibindo o êxito da atividade em um destino. Assim, este

¹ Doutor em Políticas Públicas (Universidade Federal do Paraná – Brasil). Professor do Departamento de Turismo e do Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Paraná. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4717821E2>. E-mail: gomesbma@ufpr.br.

² 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. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8328112E3>. E-mail: sontagbr@gmail.com.

trabalho procurou compreender como ocorrem as interações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo na perspectiva do turismo.

Para tanto foi realizada uma pesquisa com agentes do setor público do Paraná. Foram entrevistados sete entre diretores de órgãos de turismo do executivo estadual e municipal e parlamentares municipais e estaduais no ano de 2015. A escolha de Curitiba ocorreu por ser esta a capital e a maior cidade do estado do Paraná, contar com o Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO - órgão do setor executivo municipal responsável pelo turismo – possuir o Conselho Municipal de Turismo, além de uma Lei Municipal nº 14.115/2012, que trata da política pública de turismo local (CURITIBA, 2012). A cidade abriga ainda as sedes do legislativo e do executivo estadual. Estas características tornam Curitiba uma cidade expressiva na análise da interação legislativo e executivo no estado do Paraná.

A sua relevância é observada ainda por tratar-se de uma das principais capitais do país sob o ponto de vista econômico, representando o 4º maior PIB – Produto Interno Bruto – do Brasil e considerando que sua atividade econômica está relacionada especialmente com o setor de serviços, onde o turismo também se encontra.

Assim, a primeira etapa foi pautada na pesquisa bibliográfico-documental, onde foram investigados artigos relevantes, documentos e relatórios oficiais, bem como a legislação relacionada ao turismo. A segunda etapa foi caracterizada pela entrevista dos agentes dos Poderes Executivo e Legislativo. A coleta e análise dos dados tiveram como fundamento metodológico a Teoria Fundamentada (Strauss & Corbin, 2008; Tarozzi, 2011). Esta opção se justifica pela possibilidade de não apenas descrever determinado fenômeno ou validar/refutar uma teoria existente. Mas ela cria condições para expandir conceitos e propostas a partir das análises dos resultados.

Desta forma, primeiramente será apresentado o referencial teórico com uma reflexão acerca dos temas como organização do Estado, políticas públicas, especialmente no que tange ao turismo e as interações entre os poderes neste contexto para então serem expostos os resultados da pesquisa e as considerações finais.

2 Interação Executivo Legislativo e o Turismo

No Brasil a divisão de funções do Estado está presente a partir da Constituição Política do Império do Brasil de 1824, embora este Estado se caracterizasse pela forma unitária, ou seja, com autonomia centralizada e interferência direta do Imperador. Ainda assim, sua redação determinava que “Os Poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial”.

Em virtude de períodos da história brasileira onde o país esteve submisso a governos centralizadores, nos quais, por vezes, houve o cerceamento da liberdade de expressão e da participação popular nos processos decisórios, para Moraes (2001, p.45-

46), “A Constituição de 1988 surge com um sentido de opção restauradora, para afastar a desfiguração levada a efeito pelo processo autoritário mais recente”.

Nesse sentido, 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. É, portanto, imprescindível que seja este princípio observado, como forma de atender ao Constitucionalismo, e à manutenção do organismo estatal.

Pimenta (2007, p. 336) afirma que o Poder Executivo possui como função típica a administração do Estado, de acordo com as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, sendo exercido na esfera federal pelo Presidente da República com auxílio dos Ministros de Estado. Da mesma forma ocorre nos estados e municípios, com a figura do Governador e do Prefeito e de seus respectivos Secretários. 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”.

Quanto às atividades e processos que envolvem o Poder Legislativo, assim como suas principais funções, Pimenta (2007, p. 322) afirma que:

O processo legislativo pode ser compreendido como o conjunto de atos realizados com a finalidade de elaboração de um ato legislativo, que constitui a função típica do Poder Legislativo. Com efeito, o processo legislativo representa o desempenho da própria atividade legislativa, compreendendo todos os atos necessários à elaboração, discussão, votação, aprovação e promulgação ou sanção de uma lei ou outro ato legislativo.

Nos Poderes Legislativo e Executivo, encontra-se o elemento político, onde ocorre o “jogo de poder” e dominação entre os atores políticos contemporâneos. No centro deste embate há a discussão que envolve as leis e a formulação de políticas públicas, estreitamente ligada à interação entre os poderes. A cooperação é essencial para a governabilidade, sendo esta definida por Oliveira (2010, p. 93) como condições adequadas para que os governos se mantenham estáveis e as atitudes dos governos, por sua vez, caracterizam as políticas públicas.

Neste ambiente existe o denominado o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), um meio para estabelecer o equilíbrio e o controle mútuo entre os Poderes, mas que também envolve um mecanismo complexo de articulações políticas com vistas a governabilidade. Para Limongi e Figueiredo (2005, p. 738):

No que tange à arena legislativa, o ponto de partida do argumento é a separação de poderes própria ao presidencialismo, e a consequência usualmente derivada dele, qual seja, a ausência de mecanismos – em contraste com o que ocorreria no parlamentarismo – que garantam ao chefe do Executivo o apoio político à sua agenda legislativa. O Executivo

precisa de votos dos parlamentares, mas não disporia dos meios para obtê-los.

Bittencourt (2012, p.8-9) aponta que a coalizão para obtenção de maiorias e governabilidade se faz após as eleições. Segundo o autor, existem diversos riscos decorrentes desta prática, tais como, a incompatibilidade programática (interesses divergentes) e a consequente fragilidade no processo de tomada de decisão ante aos problemas sociais, a distribuição de cargos e benesses governamentais que podem superar a capacidade de concessão do Executivo e problemas advindos de incapacidade de articulação e liderança do chefe deste mesmo Poder Executivo. Esta consideração explora uma realidade possível, sem entrar no seu mérito, ou seja, não implica em dizer que tais práticas sejam, necessariamente, ilícitas ou antiéticas, mas que podem gerar situações prejudiciais e/ou restritivas ao exercício do governo.

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. Cabe observar que por agenda, segundo Viana (1996, p. 7), entende-se “[...] o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos”.

E por sua vez, Teixeira (2002, p. 2) esclarece que o poder é uma relação social que envolve atores com interesses e projetos diferentes e, por vezes, contraditórios. Para o autor, as formas de exercício do poder político, que envolvem conflitos que circundam o poder de decisão, distribuição de poder, repartição de custos e benefícios sociais, estão diretamente ligadas ao processo de elaboração e implantação de políticas públicas.

Porém, há também a variável competência, ou seja, a capacidade de bem administrar, “[...] a capacidade humana de realizar algo” (MORAES, 2008, p.3). Especificamente, a competência organizacional, para Fernandes (2013, p. 15, 16), está relacionada a articulação de recursos que geram valor, vantagem competitiva para a organização e impactam o desempenho da mesma. E a competência também está atrelada ao conhecimento, pois se houver a vontade de realizar, mas esta não for acompanhada de “como fazer” para realizar, os resultados podem ser infrutíferos.

Naturalmente, uma vez que todas 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.

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”. Pereira (1999, p. 8), acrescenta 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”. Sem esta conscientização governamental, a consolidação de políticas públicas de turismo torna-se algo inconsistente e inepto, uma vez que cabe ao Estado promover o bem-estar social.

Endres (2008, p. 88) considera que a descentralização das políticas públicas no Brasil, mesmo sendo formada por redes, pela constituição de Comitês (federal e estadual) e dos Conselhos Municipais (garantindo a heterogeneidade institucional), enfrentou problemas como expectativas não satisfeitas, falta de confiança e comprometimento, exclusão de grupos não organizados, conflitos entre organizações diferentes e inabilidade na gestão dos processos, especialmente no nível municipal. Gomes (2015) acrescenta que a utilização maior ou menor desses fóruns para a troca de ideias, apresentação de políticas públicas ou para a tomada de decisão assim como a frequência de reuniões e a existência do registro documental explicam a atuação dos mesmos nas políticas públicas de turismo.

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. 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 (GOMES, 2015). O autor ressalta que a racionalidade limitada relacionada ao desenvolvimento e turismo está presente no executivo e sobretudo no legislativo.

Os conceitos expostos permitem compreender o mecanismo que rege a interação entre os agentes, o que é fundamental para entender os processos organizacionais, pois a interação culmina nos hábitos coletivos. Para Zanelli (2008, p. 18) os comportamentos dos indivíduos em uma organização de trabalho resultam de padrões de interações, que muitas vezes se repetem e se tornam parte do cotidiano, influenciando toda a comunidade. Estes comportamentos presentes na interação legislativo-executivo no Paraná serão expostos na seção a seguir.

3. Resultados

A análise da interação entre o poder Executivo e o poder Legislativo está firmada nas temáticas abordadas no referencial teórico. Para tanto primeiramente serão caracterizadas as instituições que representam estes poderes.

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, na coleta de dados 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 neste ano, 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 na 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 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 e Curitiba, 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.

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? Quem são os agentes e 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, longe está este trabalho de esgotar estudos desta natureza. Novas pesquisas

podem ser trabalhadas aprofundando variáveis contempladas neste trabalho, como a questão do conhecimento, procurando associar as necessidades de demanda, com a qualidade de propostas e a capacitação de agentes, bem como os resultados práticos e tangíveis da legislação de turismo na sociedade.

Referências

BITTENCOURT, F. M. R. (2012). *Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*. Brasília, DF.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 27/5/2015.

CHANEY, P. (2015) Exploring political parties' manifesto discourse on tourism: Analysis of Scottish, Welsh and Northern Irish elections 1998–2011. *Annals of Tourism Research*, 50, 113–127.

CURITIBA (2005). *Lei N.º 11.408*. 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=. Acesso: 27/5/2015.

CURITIBA (2012). *Lei n. 14.115*. 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%2014%20115%202012&popup=s&nor_id=15270. Acesso: 27/5/2015.

ENDRES, A. V. (2008) Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do estado: cenários e inquietações. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. 5(1), 74-97.

FERNANDES, B. R. (2013) *Gestão estratégica de pessoas com foco em competências*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

GOUVEIA, D. O. G.; AMARAL, S. T. (2008). Organização dos poderes e suas funções típicas e atípicas segundo a Constituição Federal de 1988. *Revista Eletrônica da Toledo de Presidente Prudente*.

GOMES, B. M. A. (2015). *Políticas públicas de turismo: interação empresários – setor público em Curitiba sob a ótica institucional (Tese de doutorado)*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

GUEDES, J. S. (2012). *Separação dos poderes? O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil*. Departamento de Direito da Universidade de Salvador: UNIFACS.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, Argelina. (2005). Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de Governo. *Revista de Ciências Sociais*, 48(4), 737-776.

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

OLIVEIRA, A. F. (2010). Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: Adão F. de Oliveira, Alex Pizzio e George França (Org.). *Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e política*, 93-99.

PARANÁ (2008). *Lei n.º 15.973/2008*. 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: 27/5/2015.

PARANÁ (2013). *Lei n.º 17745/2013*. Extingue a Secretaria de Estado do Esporte e a Secretaria de Estado do Turismo, e 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: 27/5/2015.

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

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

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

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

TEIXEIRA, E. C. (2002). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*.

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

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

ZANELLI, J. C. (2008). *Interação humana e gestão: a construção psicossocial das organizações de trabalho.* São Paulo.