

## **Conselhos Municipais de Turismo: Para que? Para quem?**

*Luciana Holanda<sup>1</sup>  
Adriany Rosa de Matos Carvalho*

**Resumo:** O modelo de gestão descentralizada e democrática do turismo proposto pelo Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) em 1994 prevê a instituição de Conselhos nos três níveis governamentais como espaço de articulação entre Poder público e sociedade civil no planejamento da atividade turística no país. Nesse cenário, o presente trabalho propõe-se a discutir o perfil e atuação do Conselho Municipal de Recife. A análise preliminar dos dados coletados através de pesquisa bibliográfica e documental sugere que a participação que tem sido promovida pelo referido conselho ao longo de sua história caracteriza-se por um forte viés neoliberal de transferência de poder do Estado para a iniciativa privada, não configurando-se como espaço inclusivo fomentador do potencial democratizante que o turismo detém.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Turismo. Recife. Poder Público.

**O contexto sócio-político do surgimento dos conselhos no Brasil:** A criação dos conselhos no país, apesar de origens diferenciadas, está vinculada à reivindicação social. Há vários tipos de conselhos que variam em suas atribuições, composição e jurisdição territorial. Segundo Gohn (2001), os pioneiros em nível federal foram os conselhos de saúde (1937) e de educação (1961). Nos anos 70 e 80 surgem os conselhos comunitários que funcionavam dentro de administrações municipais como forma de incorporação de movimentos sociais e canal de mediação, e os conselhos populares que atuavam em paralelo às estruturas institucionais de poder, como mecanismo de pressão direta na exigência de atendimento a demandas.

Até a promulgação da Constituinte de 1988, os conselhos constituíam-se em órgãos consultivos de governo, compostos por membros exclusivamente indicados pelo Poder Executivo ou com participação popular outorgada cabendo-lhe apenas aderir às regras estabelecidas pelo poder público, ou seja, legitimando a atuação estatal.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. E-mail: ludeholanda@hotmail.com

Com a redemocratização do Brasil, a Carta Magna institucionalizou a participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas públicas relacionadas aos direitos sociais (educação, saúde, assistência social, etc), criando-se as condições jurídicas e legais para que a comunidade participasse da formulação das políticas e do controle das ações em todos os níveis. Vale salientar que isto aconteceu em um contexto ideologicamente antagônico de afirmação do neoliberalismo como modelo hegemônico no mundo globalizado pautado pelos princípios de intervenção estatal mínima e transferência de poder do Estado para o mercado.

Desde então, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação. Integrados aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, os conselhos gestores emergiram como espaços institucionais democratizantes da vida política, como instrumentos de mediação da relação Estado/sociedade, com o a função de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

A formação de conselhos tornou-se obrigatória em vários níveis de definição das políticas, sendo considerado um requisito legal indispensável “para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais” (TATAGIBA, 2002, p. 50).

Porém, a efetividade de órgãos colegiados depende de vários fatores relacionados a sua representação, atribuição e funcionamento.

A questão da representatividade constitui um problema crucial nos conselhos. A **paridade** entre representantes do governo, mercado e sociedade civil organizada na formação de um conselho é condição *sine qua non*. Etimologicamente, o termo paridade refere-se à equivalência, à qualidade de par ou igual. Vários autores defendem a composição paritária, tanto em termos quantitativos como qualitativos (BAVA, 2000; RAICHELIS, 2000; TEIXEIRA, 2000; GOHN, 2001), o que significa dizer que ao número de vagas disponíveis para uma categoria de atores sociais, corresponde igual número de vagas para outra categoria

Ressalta-se que a paridade não se refere apenas às questões numéricas. Deve-se propiciar que os membros tenham condições similares de acesso às informações, disponibilidade de tempo, condições e meios que facilitem a participação de forma qualificada. Normalmente, é grande a disparidade de condições de participação entre os membros que representam instituições do Estado, interesses privados e aqueles advindos das organizações da sociedade civil (MTUR, 2005, p.37-38).

Na elaboração do “design” institucional dos conselhos devem ser levados em consideração os seguintes elementos: tamanho do colegiado, abertura das sessões à

participação pública (que tem o efeito positivo de dar maior transparência às decisões e permitir o acompanhamento de suas atividades pelo público, mas também o efeito negativo de pressão de minorias organizadas) e grau da diversidade de preferências dos membros, sendo ideal que o maior número possível de pontos de vista esteja representado (SUMIYA e CAMPOS, 2004, p.10).

No que se refere a sua atribuição, um conselho pode ser **consultivo** ou **deliberativo**. É o Regimento Interno de cada conselho que define as regras de funcionamento e seu desenho institucional ao estabelecer as disposições quanto à composição, competências, atribuições e processo de tomada de decisão (TATAGIBA, 2002).

Um conselho consultivo cumpre a função meramente de consultoria e assessoramento fornecendo parecer, a partir da agregação de preferências, a respeito de determinados assuntos. Para Raichelis (2000), os conselhos de caráter apenas consultivo funcionam como mecanismos de ritualização de demandas ou cooptação de lideranças.

Um conselho deliberativo exerce a função de qualificar e viabilizar o debate coletivo de um assunto visando a concertação de interesses, o que não significa, todavia, atingir um improvável “bem comum”. Este tipo de conselho tem autonomia para resolver um problema e tomar decisões. Portanto, é importante, como salientam Sumiya e Campos (2004, p.11), que os conselheiros tenham a capacidade e habilidade de negociar com outros centros e processos decisórios dentro e fora do Executivo. Caso alguma decisão deliberada seja recusada pelo Executivo, o conselho pode representar o fato ao Ministério Público, que por sua vez pode instaurar um Inquérito Civil Público ou ingressar com uma Ação Civil Pública, solicitando ao Poder Judiciário um comando que obrigue o Chefe do Executivo ao cumprimento das deliberações do Conselho. Da mesma forma, pode também informar ao Tribunal de Contas suspeitas de desvio ou má aplicação das verbas sob sua gestão. Contudo Raichelis (2000, p.140-141) chama a atenção para as dificuldades de imposição das deliberações perante o Executivo tendo em vista que os instrumentos à disposição do Executivo podem reverter a decisão tomada pelo Conselho e “de fato, é quem dá a última palavra.”

Outro fator crucial para a efetiva atuação dos conselhos é a regularidade de seu funcionamento. Ao serem institucionalizados, os conselhos devem ter caráter permanente e **funcionar de forma contínua**. A consolidação de um conselho requer “dar seqüência às propostas, sugestões e contribuições apresentadas pelos conselheiros” (MTUR, 2007, p. 42). A discussão pública das pautas, bem como a publicização e divulgação de suas ações

(SUMIYA e CAMPOS, 2004, p.13) são condições necessárias para conferir **transparência** e **visibilidade** à sua atuação. De acordo com o MTur (2007, p. 42) é preciso definir um código de ética e monitorar as atividades dos conselheiros no intuito de revogar ações ou destituir qualquer membro que não cumpra as funções previamente acordadas entre os membros e nos termos do estatuto.

Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa (...) como poderão ser também estruturas burocráticas formais, e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para a transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente (GOHN, 2001, p. 90).

Nesse cenário, o presente trabalho se propôs a discutir o perfil e atuação do Conselho Municipal de Turismo de Recife tomando por referência o resgate histórico da legislação específica em âmbito nacional e municipal.

**A Política Nacional e os conselhos de turismo:** A história oficial das políticas públicas no campo do turismo teve início com o Decreto-lei nº. 55 de 18/11/66 que criou a então Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) composto por representantes de vários órgãos de governo e algumas entidades privadas com o objetivo de elaborar a Política Nacional de Turismo (PNT).

Como as atribuições do CNTur dependiam dos estudos e das propostas da EMBRATUR foi conferido a esta entidade um poder maior do que o do próprio Conselho (BENI, 1991 apud CRUZ, 2000, p. 51). Com a reforma administrativa empreendida pelo Governo Federal em 1991, o CNTur foi extinto pela lei nº. 8.181 de 28/03/91 delegando à EMBRATUR a finalidade de formular, coordenar e fazer executar a PNT (FERRAZ, 2000, p.153) instituindo, juridicamente, aquilo que, na prática, já acontecia (CRUZ, 2000, p. 51). No ano seguinte, o Decreto n.º 448 de 14/02/92 autorizou a EMBRATUR a criar um Conselho Consultivo de Turismo (CONTUR) com a finalidade de cooperar com a sua Direção na formulação da PNT.

A PNT foi instituída pela lei 4.769/94 e efetivamente implantada em 1996. Apesar de ter sido o documento oficial mais completo e detalhado na história das políticas federais para

o turismo (CRUZ, 2000, p. 62) foi elaborado antes mesmo da instituição do conselho nacional como estava previsto em lei.

A PNT estabeleceu a descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais e da municipalização do turismo (BRASIL, 1996). A transferência da responsabilidade de planejar a atividade turística do Estado para o município visou promover a participação da comunidade local partindo da premissa de que “são os municípios que conhecem as potencialidades de seu município e, portanto, são responsáveis pelo planejamento do turismo de sua cidade” (BRASIL, 1994, p. 18).

O processo de planejamento, decisão e implantação de um cenário favorável ao desenvolvimento do turismo deve estar mais próximo possível das comunidades que diretamente dele se beneficiam, para que através da participação e co-responsabilidade possam assegurar a perenidade de suas inúmeras vantagens sociais, econômicas e ambientais (BRASIL, 1994, p. 20).

Através do Programa Nacional da Municipalização do Turismo (PNMT) os municípios foram incentivados a criar conselhos municipais de turismo compostos por representantes do poder público, iniciativa privada e comunidade visando o planejamento e desenvolvimento sustentável da atividade turística. Ter conselho atuante era um pré-requisito para a participação do programa cuja adesão era voluntária (EMBRATUR, 1999).

Apenas quando a PNT já estava sendo executada foi que o conselho veio a ser criado em 1998, pela Deliberação Normativa nº. 399 de 06/11/98, recebendo a denominação de Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN) “com o objetivo de cooperar na formulação e no acompanhamento da implementação da PNT, promovendo a interface entre os setores público e privado”. Sua composição compreendia os Presidentes da EMBRATUR e de 13 entidades de caráter nacional representativas dos principais segmentos turísticos.

Com a sucessão presidencial em 2003 foi criado o Ministério do Turismo (MTur). O Decreto nº 4.686 de 29/04/03 criou o Conselho Nacional de Turismo (CNT) definido como um órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica desse Ministério e presidido por seu Ministro, tendo por objetivo assessorar na formulação e aplicação da PNT e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados, zelando “para que o desenvolvimento da atividade turística no País se faça sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural” como previsto no art 1º, inciso VII do referido documento legal. O CNT foi composto por um representante de 12 Ministérios direta e indiretamente relacionados ao turismo; da Casa Civil da Presidência da República; da

Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República; da EMBRATUR; da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO); da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); do principal dirigente de todas as associações brasileiras e entidades da iniciativa privada; e da sociedade civil representada por um membro da Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo (ABBTUR), do Fórum Brasileiro das Organizações Não-Governamentais, da Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais, além de três representantes. Pela primeira vez, o terceiro setor foi formalmente contemplado com um assento no conselho nacional de turismo.

Em interface com o PNMT, o novo Governo Federal passou a focar a regionalização do turismo. Os municípios continuaram a ser estimulados a criar conselhos municipais e a organizarem-se em consórcios para formar Roteiros Integrados e conselhos regionais, completando-se assim o sistema de gestão do turismo brasileiro (MTUR, 2003, p. 13).

O MTur (2007, p. 39) considera imprescindível o “equilíbrio qualitativo e quantitativo, em termos de paridade, entre os membros do governo, dos interesses privados e de membros da sociedade civil organizada” e preconiza uma gestão compartilhada “não só no sentido do assessoramento às decisões, mas, sobretudo, na participação das formulações dos projetos e das atividades relacionadas à política específica”. Ou seja, o MTur recomenda a criação de conselhos paritários e deliberativos. No entanto, reconhece a total liberdade de cada entidade em materializar sua personalidade através de seu estatuto e regimento interno (op. cit. p. 41).

**O Conselho Municipal de Turismo:** Por estarem mais próximos das necessidades e interesses da comunidade local, os conselhos municipais devem cumprir a função de interlocução entre poder público, iniciativa privada e comunidade.

A municipalização do turismo teve como princípios gerais o fortalecimento do poder público municipal, a parceria com instituições privadas e mobilização da comunidade local para, em conjunto, definir e gerir as políticas, programas e ações locais voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável, partindo do pressuposto básico que “o turismo só existirá na cidade, de maneira planejada e eficiente, se as soluções e os caminhos percorridos forem encontrados pelos moradores” (EMBRATUR, 1999, p. 7).

De acordo com a EMBRATUR (1999, p. 14), o Conselho Municipal de Turismo é um órgão superior da Administração Municipal criado por lei, de caráter consultivo ou deliberativo, que constitui a instância local em que os esforços do poder público e da

sociedade civil são conjugados visando o assessoramento do município em questões referentes ao desenvolvimento turístico municipal.

É no Conselho Municipal de Turismo que a comunidade, representada pelos vários segmentos organizados da sociedade, tais como associações, cooperativas, sindicatos e organizações não-governamentais, entre outros, participa da elaboração do **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo**, pronunciando-se sobre questões que dizem respeito ao planejamento e à gestão da atividade turística (EMBRATUR, 1999, p.14, grifo do autor).

No que diz respeito à representatividade e funcionamento de conselhos municipais de turismo, de acordo com o Manual de Turismo Responsável para Políticas Locais, elaborado pela WWF Brasil em parceria com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB), MTur, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável (CBTS), o grau de eficiência e de eficácia dos conselhos está diretamente associado ao acesso às reuniões e às informações que circulam no conselho dados a todos os setores interessados e envolvidos na atividade turística. Constam no documento mencionado algumas recomendações, dentre as quais merecem destaque:

- Assegurar a representatividade entre o setor público e a sociedade por paridade de seus membros; por exemplo, se o setor público quer estar representado por X integrantes, o setor social deverá ter X + 1, ou ainda propor a representação efetivamente igualitária (tri-partite) entre governo, mercado e sociedade civil organizada;
- Realizar reuniões itinerantes nas áreas urbanas e rurais, se aproximando mais de comunidades envolvidas com o turismo;
- Promover o rodízio dos locais de reunião, prestigiando as entidades membros do conselho, realizando reuniões em suas sedes e assegurando meios de transportes para o deslocamento de todos os membros;
- Assegurar que o convite para as reuniões, as deliberações e as informações geradas pelos Conselhos sejam amplamente divulgadas (convites a toda a população e corpo-a-corpo com os membros do conselho, faixas na rua, release e artigos em jornais locais, mensagens nas rádios locais e comunitárias, lembretes na paróquia etc);
- Buscar a aproximação do COMTUR [Conselho Municipal de Turismo] com os Fóruns Estaduais de Turismo, de forma a facilitar a inserção do município nos planos estaduais de desenvolvimento turístico (SALVATI, 2004, p. 167).

Ainda, o referido manual estabelece como indicadores da gestão responsável do turismo as porcentagens de entidades interessadas em assuntos de turismo participando da gestão e dos conselhos implantados; assim como os percentuais da presença em reuniões das entidades participantes dos conselhos perante o total, de normas e deliberações de interesse aprovadas nos conselhos e no legislativo, frente ao total proposto (SALVATI, 2004, p. 182).

A consulta, o debate e as parcerias são, portanto, determinantes para o desenvolvimento responsável e sustentável do turismo.

**O Conselho Municipal de Turismo do Recife:** Recife sempre foi um centro cultural, comercial, econômico e científico no Nordeste, atraindo um fluxo espontâneo e não planejado de visitantes. O turismo se oficializou em 1968 através do Decreto Lei nº 9.927 de 03/06/68 que instituiu a Empresa Metropolitana de Turismo da Cidade do Recife (EMETUR) e o Conselho Municipal de Turismo. Este órgão normativo tinha como atribuição formular e coordenar a Política Municipal de Turismo que se estendia à região metropolitana do Recife incluindo municípios circunvizinhos sendo composto pelo secretário de educação e cultura, presidente da EMETUR; representante da Câmara dos vereadores; da SUDENE; do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano; bem como de representante dos cinco municípios que integram o chamado Grande Recife; de representantes da seccional da Associação Brasileira dos Jornalistas e Escritores de Turismo (ABRAJET-PE); da ABAV-PE; do Sindicato da Indústria Hoteleira e das empresas transportadoras; e de entidade folclórica e artesanal. O presidente do conselho exercia mandato de dois anos e era designado pelo prefeito entre os nomes constantes de uma lista tríplice apresentada pelas organizações representadas.

Em 1979 a EMETUR e o Conselho Municipal de Turismo foram extintos através da Lei nº 13.535 de 26/04/79, pois havia certa concorrência entre a EMPETUR e a EMETUR e os esforços ficavam dispersos, e o governo decidiu concentrar as ações no órgão estadual de turismo. Assim, foi criada a Fundação de Cultura da Cidade do Recife, vinculada à Secretaria de Educação e Cultura, responsável pela coordenação técnico-cultural, difusão cultural e promoção do acervo cultural do Recife, incorporando atividades ligadas ao turismo. De então até meados de 1986 o conselho ficou desativado.

Um novo conselho foi criado pelo Decreto nº 13.668 de 06/07/86 com a denominação de Conselho de Turismo do Recife (CONTURE), sendo composto pelo prefeito, pelos secretários de planejamento e urbanismo, de transportes urbanos e obras, representante da Fundação de Cultura da Cidade do Recife, representante da Câmara dos Vereadores, da EMPETUR, da seccional da Associação Brasileira de Empresas Organizadoras de Congresso (ABEOC-PE), da ABRAJET-PE, da ABAV-PE, da ABIH-PE, das empresas de transportes aéreos, da Associação dos Guias de Turismo, da ABBTUR-PE e um técnico especializado em



turismo. Cabia ao prefeito escolher o presidente e o vice-presidente do CONTURE e o mandato dos membros coincidia com o do prefeito. O conselho tinha como secretaria executiva o gabinete do secretário de finanças, se reunia uma vez por mês e extraordinariamente quando fosse convocado.

Transcorridos três anos, o CONTURE foi reestruturado por meio do Decreto nº 14.730 de 12/07/89. Foram incluídos os seguintes membros: os secretários de abastecimento e de assuntos jurídicos da prefeitura da cidade do Recife; diretor da Subsecretaria do SPHAN; representante do Departamento de Turismo da SUDENE; representante da seccional da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL-PE); e duas pessoas de reconhecidos conhecimentos de turismo. O presidente e o vice-presidente eram, respectivamente, o secretário de abastecimento e o secretário de planejamento e urbanismo.

Presume-se<sup>2</sup> que este conselho tenha funcionado até 1992. Durante o intervalo de dez anos “o conselho institucionalmente formalizado cedeu lugar ao *trade* turístico que na informalidade passou a servir de elo de ligação entre os empresários e o governo” (VIEIRA e HOLANDA, 2006, p. 18).

A reativação do conselho ficou prevista no Plano Diretor da Cidade do Recife elaborado em 2002. No entanto a atuação do CONTURE já tinha caído em descrédito, como evidenciado em uma nota na coluna social do principal jornal do Estado: “Exagero: É positiva a reativação do Conselho Municipal de Turismo. Porém a nova estrutura, com 26 integrantes, é a certeza de que não vai funcionar. É a repetição de um filme que eu já vi. Não vai resolver nada” (ALBERTO, 2002).

O CONTURE só veio ser instituído cinco anos depois, pelo Decreto-Lei nº. 23.050 de 21/09/07, composto por 20 membros com paridade entre poder público e iniciativa privada, sendo eles: um vereador indicado pela Câmara Municipal do Recife; o Secretário Municipal de Turismo; um representante da Secretaria Municipal de Cultura; da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica e Comunicação; da Secretaria Municipal de Serviços Públicos; da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; da Secretaria Municipal de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental; da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã; da Secretaria Municipal de Finanças; da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer; da Secretaria Estadual de Turismo; da

---

<sup>2</sup> Não há registros oficiais desse período. Esse dado foi compilado a partir das entrevistas realizadas por Holanda (2003) em sua Dissertação de Mestrado intitulada Formação e Institucionalização do Campo organizacional do turismo no Recife-PE.

ABAV-PE; da ABIH-PE; da ABRASEL-PE; da ABRAJET-PE; do Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SHRBS-PE); do Sindicato das Empresas de Turismo (SINDETUR-PE); do Sindicato dos Guias de Turismo (SINGTUR-PE); do Conselho Administrativo do *Recife Convention & Visitors Bureau* (RCVB); do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC-PE); e do Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE-PE).

### **Conclusões**

A ausência de registros históricos sobre o conselho municipal de turismo em Recife, associada ao seu funcionamento irregular e descontínuo podem ser considerados um indício da pouca relevância atribuída a um órgão colegiado no planejamento e condução da atividade turística em nível local. Ao longo dos 40 anos em que a atividade turística foi institucionalizada no município, o conselho funcionou aproximadamente por 16 anos não consecutivos, tendo ficado inativo durante longos períodos.

Em termos de representação, sempre foi composto por representantes do poder público e dos principais segmentos do mercado turístico, sem contemplar a pluralidade dos segmentos da sociedade civil direta e indiretamente ligados à atividade turística (Quadro 1). A primeira composição do conselho foi bastante desigual em termos de paridade, predominando os membros de órgãos públicos e apenas um representante da sociedade civil organizada (entidade folclórica e artesanal). A segunda formação foi numericamente equilibrada entre os representantes do governo e do mercado, e a sociedade foi indiretamente representada pelo bacharel em turismo designado pela ABBTUR-PE e o técnico especializado em turismo. Na terceira versão, o poder público volta a ter proeminência e a sociedade mais uma vez foi indireta e teoricamente representada por indivíduos de reconhecidos conhecimentos sobre turismo. Na última e atual configuração, pela primeira vez há equivalência entre os membros do poder público e da iniciativa privada, mas sem nenhum representante da sociedade, o que é de se estranhar, pois desde 1994 o Governo Federal vêm orientando e estimulando os municípios a criar órgãos colegiados com a participação da comunidade local, e a paridade é palavra-chave no discurso do MTur (2007, p. 42).

**Quadro 1 – Histórico da composição dos conselhos municipais de turismo no Recife**

Período	Representantes			Total de membros
	Poder Público	Iniciativa Privada	Sociedade Civil	
1968 a 1979	10	4	1	15
1986 a 1989	6	6	2	14
1989 a ±1992	10	6	5	21
2007 - atual	10	10	-	20

Fonte: construção das autoras.

A ausência de assentos no Conselho Municipal de Turismo de Recife destinados a organizações do terceiro setor, movimentos sociais, associações de moradores, etc. denota que a participação promovida por este órgão caracteriza-se por um forte viés neoliberal de transferência de poder do Estado para a iniciativa privada, não se configurando como espaço propício ao exercício da cidadania e inclusão social.

Vale salientar que até meados da década de 90, essa era uma realidade em nível nacional, salvo raras exceções. Só recentemente no país, refletindo as tendências internacionais, é que se reconheceu a importância da gestão participativa do turismo visando conciliar os interesses plurais e compatibilizar benefícios econômicos com compromissos sócio-ambientais, pautando-se no conceito de turismo sustentável.

Também há que se ressaltar que não se trata de uma característica exclusiva do campo do turismo. A literatura especializada tem mostrado que os conselhos de modo geral possuem mais “potencial” do que “eficácia” (SUMIYA e CAMPOS, 2004, p. 13). Os conselhos são espaços com caráter duplo: carregam contradições e contraditoriedades (GOHN, 2001, p. 108). Como afirma Bava (2000, p. 68) os conselhos não são em si instrumentos virtuosos, só se tornam virtuosos se forem espaços de poder e de decisão.

Apesar dos avanços na legislação e nas práticas participativas, alguns traços da cultura brasileira, tais como formalismo, personalismo, paternalismo, clientelismo, mutismo, dentre outros apontados por Gilberto Freire, Sérgio Buarque de Holanda, Darcy Ribeiro e Roberto da Matta, dentre outros, dificultam a consolidação do Conselho enquanto instância efetivamente democrática.

Além do aparato jurídico-legal que garante o direito de participação social, para que os conselhos funcionem como órgãos de natureza plurirepresentativa, com função de tomada de decisão e controle social é preciso uma profunda transformação das estruturas sócio-culturais. Como bem colocam Sumiya e Campos (2004, p. 13) além das condições institucionais, há que

se considerar igualmente o comportamento dos atores políticos bem como as condições políticas e estruturais.

O presente trabalho é o ponto de partida de uma agenda de pesquisa sobre conselhos municipais de turismo. Espera-se com isso contribuir para efetiva participação da comunidade local no planejamento, condução e monitoramento da atividade turística visando fomentar o potencial inclusivo e democratizante que o turismo detém.

## Referências

ALBERTO, João. Exagero. **Diário de Pernambuco**. Recife, 1 nov. 2002. Caderno Viver, Coluna social. Disponível em: [http://www.pernambuco.com/diario/2002/11/01/viver5\\_0.html](http://www.pernambuco.com/diario/2002/11/01/viver5_0.html). Acesso em: 30 mar. 07.

BAVA, Silvio C. O Terceiro Setor e os Desafios do Estado de São Paulo para o Século XXI. **Cadernos Abong**: ONGs Identidades e Desafios Atuais, São Paulo, n. 27, mai. 2000. p.41-86.

\_\_\_\_\_. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo - MICT; Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR. **Desenvolvimento de turismo sustentável**: manual para as organizações locais. Brasília, DF: Embratur, 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo - MICT e EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo. **Política Nacional de Turismo 1996/1999**: diretrizes e programas. Brasília, DF: Embratur, 1996.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Políticas de turismo e território**. São Paulo, SP: Editora Contexto, 2000.

EMBRATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. **Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. Brasília, DF: Embratur, 1999.

FERRAZ, Joandre Antônio. Regime Jurídico do Turismo. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas e MILONE, Paulo César (orgs). **Turismo: teoria e prática**. São Paulo, SP: Atlas, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

HOLANDA, Luciana Araújo de. **Formação e institucionalização do campo organizacional do turismo em Recife-PE**. 2003. 208f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007**: Diretrizes, Metas e Programas. Brasília, DF: MTur, 2003.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil:** Institucionalização de instância de governança regional: módulo operacional 3. Brasília, DF: MTur, 2007.

SUMIYA, Lilia Asuca; CAMPOS, Luiz Claudio Marques. Conselhos gestores de políticas sociais: desenho institucional e poderes do executivo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Curitiba, PR: Anpad, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselho de Assistência Social**. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2000.

SALVATI, Sérgio Salazar (org.). **Turismo responsável:** manual para políticas locais. Brasília, DF: WWF Brasil, 2004.

TATAGIBA, Luciana Teixeira. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, SP: Pólis, 2000.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; HOLANDA, Luciana Araújo de. O campo do turismo no Recife: uma perspectiva institucional. **Revista Observatório de Inovação do Turismo (OIT)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2006.