

**Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro - COMTUR: Rompendo o Monopólio Estatal do Poder**

**Cíntia Rejane Möller de Araujo<sup>1</sup>**

**Resumo**

Um dos pilares da Democracia é a garantia de respeito à manifestação e à representação de todos os interesses. No Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu a institucionalização de novos mecanismos de participação política, que passaram a funcionar paralelamente, aos já tradicionais instrumentos de democracia representativa. Assim surgiram e se disseminaram os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, nos mais diversos setores, inclusive no Turismo, os quais sinalizaram com possibilidades de ampliação dos atores com acesso ao processo de formulação, gestão, controle e avaliação de políticas públicas. Com efeito, acreditamos que a consolidação destes organismos, sobretudo no âmbito do Turismo, pode contribuir para a existência de um ambiente mais democrático, favorecendo, conseqüentemente, a inserção de temas variados, alguns dos quais dificilmente ingressariam nas agendas governamentais. Por conta disso, e com o propósito de aprofundar nosso conhecimento sobre estas novas institucionalidades e conferir seu caráter democratizante, no campo da atividade turística, escolhemos como objeto de estudo o Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro – COMTUR.

Palavras chaves: Políticas Públicas. Democracia. Conselho Municipal. Participação Societal. Turismo

**I - Introdução:**

A Constituição Federal de 1988, também denominada “Constituição Cidadã”, lançou as bases que permitiram o desenvolvimento de mudanças relevantes no desenho institucional da democracia do Brasil. Realmente, a referida Lei Magna reconheceu e incorporou formalmente, um elenco de novos direitos tanto quanto alguns instrumentos de participação política inovadores, os quais passaram a conviver com os tradicionais mecanismos de democracia representativa<sup>1</sup>. A esse respeito, convém lembrar as reflexões de Bobbio (1986), sobre a elevada complexidade das sociedades contemporâneas, a qual concorre, em alguns casos, para impor dificuldades à participação dos cidadãos comuns na vida pública, sendo razoável pensar que o mais adequado seria a integração das formas direta e representativa de democracia.

Assim sendo, e com referência ao cenário delineado no parágrafo anterior, observa-se, no Brasil, e especialmente a partir do advento da Carta Magna de 1988, a constituição de

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Professora Adjunta da Universidade Federal de São Carlos – *Campus* Sorocaba. Email: cintiamolleraraujo@terra.com.br

variados conselhos de políticas públicas (federais, estaduais e municipais), os quais surgem como canais institucionalizados de participação societal, vinculados fundamentalmente à área da governança democrática.<sup>ii</sup>

Deste modo, estas novas institucionalidades vêm contribuindo para romper o monopólio da burocracia estatal, tradicionalmente responsável pela elaboração de políticas públicas, bem como de grupos que comumente, colaboram com a construção destas diretrizes. Na verdade, e considerando que estas instituições de natureza participativa nascem com o intuito de contrabalançar as lacunas associadas aos mecanismos de democracia representativa - os quais podem eventualmente, não alcançar abranger as demandas de estratos populacionais menos favorecidos<sup>iii</sup> - muitas são as expectativas de que de que esses fóruns consigam incorporar os anseios de grupos marginalizados desde há muito, com o fito de construir um elenco de políticas que também expressem suas necessidades e reivindicações.

Neste particular, é digno de nota, na visão de Wampler e Avritzer (2004), que os novos arranjos institucionais surgidos nas últimas décadas contribuíram para a disseminação dessas experiências participativas, e assim possibilitaram a consolidação de variados processos, através dos quais se facultou à sociedade o envolvimento maior na produção de políticas públicas. Tal cenário, por seu turno, confirmou, na esfera da democratização política brasileira, o importante papel conferido à participação cidadã, mesmo que, às vezes, a aludida ingerência dos cidadãos não se processe da maneira e no ritmo almejados.

No campo do turismo, segundo Araujo (2007) e Araujo & Juliano (2009), a experiência conselheira têm sido profícua, com o surgimento de inúmeros fóruns participativos nas esferas municipal e estadual<sup>iv</sup>. Entretanto, cabe considerar por um lado, que alguns destes organismos não têm conseguido mobilizar e incluir todos os atores impactados pela atividade turística, e por outro, que ao alcançarem sensibilizar os diversos atores para a importância e potencial destes fóruns, ficam a dever no que tange a influenciar as pautas que ingressam efetivamente, na agenda governamental. É sobre estas questões e outras de natureza complementar que estaremos refletindo no decorrer deste trabalho.

## **II - Fundamentação Teórica:**

Os debates recentes sobre democracia e cidadania no Brasil remetem principalmente, de acordo com Kerbauy (1999), à transição e ao processo de consolidação democrática. Estas discussões envolvem reflexões sobre nossas notórias tradições oligárquica, autoritária,

populista e corporativa, bem como outros temas tais quais cidadania regulada (vinculada aos direitos trabalhistas), cidadania ativa, cidadania passiva, críticas à representação e ao sistema eleitoral, etc, traços estes responsáveis por obstaculizar a extensão do *status* de cidadão aos diversos grupos sociais que compõem a sociedade brasileira.

Todavia, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, procurou-se corrigir muitas das mencionadas distorções, e assim, por exemplo, o princípio participativo foi introduzido no texto constitucional, ao lado das diretrizes de democracia representativa - almejando-se a construção e a consolidação de um modelo de democracia semidireta<sup>v</sup> -, com o intuito, a nosso ver, de favorecer a incorporação dos vários segmentos sociais, no processo decisório, permitindo-se igualmente, alterar a natureza e o escopo das decisões.

A esse respeito, lembramos que o panorama político-institucional que se esboçou a partir da promulgação da nossa Lei Maior de 1988 buscou promover a substituição de um padrão autoritário de poder, por outro, menos centralizado, mais democrático e transparente. Deste modo, como sugerimos, a referida Carta Magna assentou-se no reconhecimento do caráter complementar entre a democracia representativa e a democracia participativa, visando a ampliar as possibilidades de manifestação e de representação de todos os interesses, e teve, por conseguinte, um relevante papel, alavancando o processo de redemocratização do país. (Avritzer & Costa, 2004; Jacobi, 1999)

Ademais, com o advento da referida Lei Maior de 1988, consagrou-se o princípio federativo, fortalecendo-se os estados-membros e municípios, ainda que, no dizer de Kerbauy (1999), tenha-se deixado o governo federal em posição ambígua. A esse respeito, vale dizer que mesmo em face das falhas, no que tange a organicidade do processo de descentralização, esta prossegue, não obstante certas dificuldades, advindas das diversidades e desigualdades típicas de nosso país, sem mencionar a extensão continental do Brasil, a qual, neste contexto, conspira contra o impulso descentralizador.

Simultaneamente aos processos acima elencados (i.e., descentralização política e desconcentração de poder), observou-se a emergência da questão conselheira, a qual evidenciou o rompimento com o arcabouço jurídico e institucional vigente até o advento da Constituição Federal de 1988. De fato, a mencionada Carta Magna previu a institucionalização de diversos instrumentos de participação e controle social, dentre eles os conselhos de políticas públicas, que foram concebidos para conferir maior legitimidade às decisões políticas, por intermédio da ampliação do conjunto de atores que integram as arenas

de poder. É neste contexto em construção, em que subjaz a visão da democracia como um jogo que é simultaneamente conflituoso e cooperativo, que surgem e se disseminam tais organismos, cujo objetivo principal é estabelecer mecanismos de co-deliberação sobre diversas políticas públicas, compartilhando e participando do processo decisório, em todas as suas fases, desde a formulação, passando pela gestão, controle e avaliação destas diretrizes.

Relativamente ao papel democratizante dos conselhos, chamamos atenção para o fato de que estes fóruns se distinguem de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, valendo destacar que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada, e que sua razão de existir baseia-se na possibilidade de ação conjunta com o aparato estatal, visando à elaboração e à gestão de políticas. Desta forma, são espaços de argumentação (e de redefinição) de valores, normas e procedimentos, de construção de identidades, de transformação de preferências, de formação de vontades, opiniões e consensos, que têm poder de agenda e de interferir nas ações, metas e mesmo, nos sistemas administrativos dos governos, inserindo demandas e temas de interesse público. (Carneiro, 2006)

Entretanto, e em contraste com o cenário acima delineado, convém atentar para as nossas tradições políticas, as quais indicam claramente, que nós, brasileiros, fomos, na sua grande maioria, e por muito tempo, acostumados a deixar nossas escolhas do futuro a cargo de nossos mandatários, ou sob o controle dos partidos políticos, organizações patronais, sindicais ou sociais. Realmente, este modelo, que favoreceu amplamente os grupos mais articulados e mais esclarecidos, não mais responde aos anseios da sociedade atual, sendo notório que grupos sociais, os quais outrora não alcançavam participar do encaminhamento das políticas públicas, exigem atualmente, um “lugar ao sol”, buscando, desta forma, sua inserção no processo decisório.

Assim sendo, e ainda que a cidadania, em nosso país, não seja um projeto acabado, é forçoso reconhecer que estamos em face de uma sociedade civil cujos cidadãos conseguem progressivamente, entender a importância de se organizar, com o fito de melhor vocalizar suas demandas. Com efeito, variados grupos, os quais, no passado, estavam alheios às mudanças e às flutuações ocorridas no contexto, começam a exercitar seus direitos e capacidades, sobretudo no que concerne à formulação de pontos de vistas dinâmicos e à avaliação da qualidade de suas escolhas. Presenciamos assim, um processo que Hansotte (2005) denomina de formação de inteligências cidadãs, que se expressa no cidadão comum, o qual é chamado a

desenvolver o seu papel de ator - através de opiniões argumentadas -, e a promover intervenções e iniciativas na agenda política.

A propósito do cenário de transição acima delineado, remetemo-nos a Vieira (2002), para o qual a cidadania tem assumido historicamente, múltiplas formas, em razão dos diferentes contextos culturais. Deste modo, e abordando inicialmente, a idéia moderna de cidadania e de direitos do cidadão, esta tem, no dizer de Benevides (1994; p.6), “sólidas raízes nas lutas e no imaginário da Revolução Francesa”. Na verdade, naquele momento, em face das possibilidades de opressão do cidadão - tanto pelo aparelho como pelos agentes estatais -, diversas teorias prosperam, foram consagradas e ganharam um estatuto jurídico<sup>vi</sup>. O mais importante documento produzido em tal época, que expressa claramente esses valores, é a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que tinha como foco preservar os direitos naturais dos homens, tais como: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Conseqüentemente, a partir deste quadro institucional inovador, fundado em um Estado regido por leis - em que deixava de existir a figura do “súdito do reino”-, desenhou-se um novo horizonte, no qual era franqueado a qualquer homem, o acesso ao *status* de cidadão e ao de titular de direitos individuais.

No âmbito do conceito de cidadania, entendido como o direito a ter direitos, é imperativo igualmente, examinar a concepção elaborada por Marshall (1967), que propôs uma teoria sociológica de cidadania, considerando o cenário da Inglaterra<sup>vii</sup>. Por esta perspectiva, Marshall (19967) percebe a cidadania como algo que se assemelha a um contrato social, o qual é, em regra, válido para todos os membros da comunidade, abrangendo direitos e deveres públicos e universais

Para Marshall (1967), a cidadania resulta de um conjunto de direitos civis, políticos e sociais e só pode ser considerada plena se fundada nestas três tipologias de direitos. As duas primeiras categorias - direitos civis e direitos políticos - denominam-se direitos de primeira geração, enquanto os direitos sociais são classificados de direitos de segunda geração. No que concerne aos direitos civis, consagrados no sec. XVIII, eles estão associados aos direitos individuais de liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à igualdade, direito à propriedade, direitos de ir e vir, direito a concluir contratos válidos, direito à vida, direito à justiça, direito à segurança, etc. Na seqüência, têm-se os direitos políticos, conquistados no século XIX, os quais se resumem a: direito a participar do processo político como eleitor ou como eleito, liberdade de associação e reunião, liberdade de organização política e sindical, sufrágio universal, etc. Por

último, abordamos os direitos sociais, efetivados no sec. XX, envolvendo: direito ao trabalho, à saúde, à educação, à aposentadoria, ao seguro desemprego, etc. A primeira geração de direitos, que reúne os direitos civis e políticos, tinha a ver com a noção de um Estado mínimo, enquanto que a segunda geração de direitos, que engloba os direitos sociais, dependia de uma presença mais forte do Estado para serem realizados<sup>viii</sup>.

No limites propostos pela abordagem de Chauí (1984), a cidadania se baseia nos princípios da democracia e significa conquista e consolidação social e política. Para a aludida estudiosa, a construção da cidadania demanda instituições, mediações e comportamentos próprios, ao mesmo tempo em que está intimamente associada à idéia de criação de espaços sociais de lutas, onde movimentos sociais, sindicais e populares podem se expressar. Este processo exige igualmente, instituições políticas sólidas e permanentes, tais como partidos, órgãos de poder público e legislação, visando permitir a expressão política.

Adicionalmente, Chauí (1984) vislumbra uma clara distinção entre “cidadania passiva” - que é aquela que é outorgada pelo Estado, aproximando-se do que a autora denomina de idéia moral do favor e da tutela - e “cidadania ativa”, que percebe o cidadão não só como portador de direitos e deveres, mas um ser com possibilidades de ir além, i.e., de ser tornar uma espécie de criador de direitos, os quais lhe permitem, por exemplo, inaugurar novos espaços de participação. Neste particular, cabe destacar que tal noção de “cidadania ativa” se aproxima daquela enunciada por Benevides (1991), ancorada na aspiração de ampliar os direitos políticos, visando estimular a participação política do cidadão no processo decisório. Todavia, como bem lembra a mencionada pesquisadora - provavelmente, inspirada na constatação do caráter incipiente da democracia no Brasil e na confirmação dos obstáculos para a realização da cidadania em nosso país -, se a mera declaração de direitos não tem, como sabemos, o condão de garantir sua efetiva fruição, então, convém moderar as expectativas com relação à imediata implementação de mecanismos de participação direta, incluídos na atual Carta Constitucional Brasileira. Em outras palavras, o que Benevides (1991) tenta salientar é que: a simples inserção destas diretrizes – mecanismos de participação direta - na nossa Lei Maior não assegura que as mesmas serão realizadas/materializadas, de forma democrática, e, sobretudo, inspiradas nos cânones da cidadania ativa.

Resta claro, por conseguinte, o alerta de Benvides (1991; 1994) para as barreiras existentes, que podem dificultar a consolidação da cidadania plena tanto quanto sua extensão a todos os integrantes da sociedade civil. Em contrapartida, mesmo em face das dificuldades, ela

confirma sua crença na complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa, entendendo que os instrumentos de democracia participativa podem funcionar como corretivos necessários à representação política tradicional, a qual ela considera indispensável, mas insuficiente. Chama atenção, contudo, para a natureza complexa do processo que combina instrumentos de democracia direta e indireta, especialmente em países como o Brasil, marcados por profundos desequilíbrios e desigualdades, destacando que a educação política - através de participação em processos decisórios de interesse público, independente do resultado do processo -, é provavelmente, o caminho para a formação de uma cultura cívica.

Assim, em face da exposição conduzida até o momento, que pretendeu, de maneira resumida, relatar aspectos da trajetória recente da redemocratização (desde a promulgação da Constituição Federal de 1988), abordando também, as dificuldades para a formação de uma cultura cidadã, almejamos finalizar esta discussão, reiterando nossa convicção quanto ao papel altamente relevante que os conselhos de políticas públicas podem vir a ocupar no cenário político brasileiro. Todavia, reconhecemos igualmente que nosso grande desafio, no âmbito da viabilização destes fóruns, consiste em buscar construir ambientes que possam se equiparar, segundo a ótica de Hansotte (2005; p.12) a “...espaços de liberdades e direitos para todos os humanos, espaços libertos dos contratos de dependência ou dos aparelhos hierarquizados [...], nos quais cada um pode-se envolver a favor do interesse geral...”

### **III - Procedimentos Metodológicos**

Com base no objetivo deste trabalho, mencionado na parte introdutória, decidimos adotar uma abordagem qualitativa e conduzir um estudo de caso, com o fito de aprofundar nosso conhecimento sobre a experiência conselheira, no campo do Turismo, no Estado de São Paulo. Para tanto, selecionamos como objeto empírico o Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro – COMTUR, o qual é uma referência em termos de fórum participativo, no Estado de São Paulo, no campo do Turismo, tendo sido laureado com o Diploma de melhor Conselho Municipal do Estado de São Paulo, no Congresso do Turismo Paulista, organizado pela Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico - AMITUR.

Assim, com a finalidade de levantar informações sobre o referido conselho, utilizamos as seguintes técnicas de pesquisa: a) exame de documentação (atas das reuniões, leis, regimento interno do conselho municipal de turismo de Socorro, Plano de Marketing de Socorro/2005,

dentre outros); b) realização de entrevistas não-estruturadas. Neste particular, esclarecemos que realizamos 5 (cinco) entrevistas não-estruturadas com personagens relevantes no cenário turístico da referida cidade (pertencentes a iniciativa privada e ao Poder Público), os quais tiveram e ainda têm fortes ligações com o Conselho Municipal de Turismo da Estância Turística de Socorro – COMTUR<sup>ix</sup>. Ao final, pretendemos avaliar em que medida este organismo contribui para democratizar o processo decisório no campo do turismo, na Estância Turística de Socorro. O resultado de nossas análises será relatado nas próximas seções

#### **IV - Análise e Interpretação de Resultados**

##### **IVa - A Estância Turística de Socorro**

A cidade de Socorro é uma destacada Estância Turística<sup>x</sup>, localizada a 134 km da cidade de São Paulo. Ela integra o Circuito das Águas Paulistas, tendo como foco principal o Turismo de Aventura<sup>xi</sup>, em virtude de estar localizada em uma superfície montanhosa, repleta de áreas verdes, de cachoeiras, de quedas d'água, etc. Não obstante a mencionada vocação, a partir de 2005, segundo Franco (2010), a cidade iniciou um processo de reposicionamento, visando ampliar o seu público alvo, buscando incorporar o segmento de pessoas com deficiência<sup>xii</sup>. Na seqüência, este movimento se expandiu, ganhou maior dimensão, atraindo para a causa da acessibilidade um grupo expressivo de atores privados da própria localidade, vinculados à cadeia produtiva do turismo local, além de agentes do Poder Público.

Em 2006, o projeto “Socorro Acessível” tomou corpo, sendo necessário mencionar que o mesmo é decorrente de uma parceria entre o Ministério do Turismo, a Prefeitura local, a Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais (AVAPE), a Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA) e o Instituto Casa Brasil de Cultura (ICBC). Convém ressaltar ainda que o referido projeto “Socorro Acessível” recebeu entre 2006 e 2008, investimentos do Ministério do Turismo, cujo montante foi de aproximadamente R\$ 1,73 milhão. Tais verbas foram direcionadas para obras de infraestrutura turística, de adaptação de passeios, equipamentos e edificações públicas, além de permitir a realização de cursos de qualificação profissional para o atendimento de turistas com deficiência. Em 2009, e após este processo, que ainda está em andamento, o Ministro do Turismo esteve na cidade de Socorro, para cerimônia que consagrou o município como destino-modelo em Aventura Especial no Brasil. Com efeito, esta data foi um marco



fundamental para a Estância de Socorro, a qual foi alçada definitivamente, à posição de exemplo brasileiro em Aventura Especial, sendo esta uma das razões que também nos inspirou a escolher este fórum como objeto de estudo.

#### **IVb – O Conselho Municipal de Turismo da Estância Turística de Socorro e sua trajetória normativa**

Este trabalho é o segundo de uma série de estudos que pretendemos produzir sobre esta institucionalidade<sup>xiii</sup>. De fato, nesta parte do artigo, investigaremos algumas das legislações que regeram/regem esta arena decisória - desde seu nascimento até os dias atuais -, com a finalidade de averiguar se a constituição deste fórum concorreu para a ampliação da participação societal, no Turismo, em Socorro, contribuindo conseqüentemente, para alavancar o processo de democratização da atividade turística no município.

Assim, segundo documentos e relatos reunidos (já mencionados), concluimos que o embrião que deu origem ao referido conselho foi instituído em fevereiro de 1994, e denominava-se “Comissão Pró-Turismo”. Tal comissão era formada por alguns empresários do Turismo<sup>xiv</sup>, com o objetivo de pensar o aludido setor, no âmbito da cidade de Socorro, de maneira mais organizada, técnica e estratégica. Logo após sua formação, a mencionada comissão começou a receber adesão de vários outros setores ligados ao Turismo e passou a se denominar de “Grupo Pró-Turismo”. Na seqüência, isto é, em abril de 1994, tal grupo decidiu elaborar e apresentar ao prefeito da época, um “Plano Turístico para Socorro”, em que se elencavam múltiplas sugestões de ações na área de infra-estrutura, educação artística, diversões, atrações e divulgações.

Ao longo de 1995, mesmo sem ser reconhecido como instância oficial (o que veio a ocorrer apenas em 1996, com a promulgação da Lei Municipal n.º2741, de 22/04/1996, que converteu a mencionada arena em Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro - COMTUR) o “Grupo Pró-Turismo” continuou a se reunir mensalmente, discutindo questões relevantes para o setor, elaborando diversos projetos turísticos e encaminhando-os para o Poder Executivo e o Poder Legislativo<sup>xv</sup>. Neste particular, vale destacar o papel protagonista de vários representantes do setor privado do turismo de Socorro na constituição desta arena, liderando as iniciativas de ações e reflexões estratégicas voltadas para o desenvolvimento da atividade turística no município.

Com relação à norma que instituiu a mencionada arena (i.e., Lei Municipal n.º2.741, de 22/04/1996), vale destacar o fato de a mesma ser uma lei municipal, o que significa dizer que a criação do COMTUR da Estância Turística de Socorro foi objeto de uma deliberação cuja participação envolveu não somente o Poder Legislativo (Câmara Municipal), o qual discutiu e elaborou a lei, mas também o Poder Executivo (Prefeitura Municipal), a quem coube sancionar a referida norma. Em outras palavras, é notória a segurança jurídica sobre a qual se construiu o COMTUR da Estância Turística de Socorro, dado que o mesmo é fruto da harmonização de vontades dos dois Poderes acima elencados (Executivo e Legislativo)<sup>xvi</sup>.

Ademais, em conjunto com a lei anteriormente referida, examinamos mais detalhadamente, outras três normas que dispõem sobre o aludido conselho (Regimento Interno do COMTUR da Estância Turística de Socorro, de 1997, bem como a Lei Municipal n.º2.831, de 19/11/1998 e a Lei Municipal n.º 2.906, de 26/12/ 2000), movidos pelo interesse de melhor conhecer a trajetória normativa deste fórum e averiguar sua natureza democrática.

Assim, o COMTUR da Estância Turística de Socorro nasceu em 1996, como órgão de caráter consultivo e deliberativo, com o objetivo de assessorar a municipalidade em questões relativas ao desenvolvimento turístico da cidade. De início, era composto por um total de 17 membros (vide Lei Municipal n.º2.741, de 22/04/1996), evoluindo para 19 integrantes (como consta na Lei Municipal n.º 2.831, de 19 /11/1998), sendo que a Lei Municipal n.º 2.906, de 26/12/2000, na qual se inspira atualmente, estabeleceu uma formação que agrega um total de 22 membros. Destes, a maioria é composta por integrantes da iniciativa privada, valendo destacar que nos dias atuais, o número de membros da cadeia produtiva privada alcança ser 17, do total de 22, o que significa dizer que os atores privados representam 77% do total de integrantes.

Com referência a sua composição, convém ainda assinalar outros ajustes realizados no decorrer da sua existência, que atestam, em nossa opinião, o desejo de que o aludido organismo funcionasse como um órgão autônomo, de caráter não-estatal, com a franca intenção de incorporar de forma crescente, membros da sociedade civil. Assim, se na Lei responsável pela sua criação (i.e., Lei Municipal n.º2.741, de 22/04/1996) consta, no parágrafo 3.º, do seu art.1.º, que “Os representantes da iniciativa privada e o Poder Público serão indicados pelo Prefeito...”, já na Lei Municipal n.º 2.831, de 19/11/1998 e na Lei Municipal n.º 2.906, de 26/12/2000, a qual rege o órgão atualmente, propõe-se com acerto, a nosso ver, que os representantes da iniciativa privada passem a ser indicados pelos segmentos

que representam. No que concerne aos representantes do Poder Público, a forma de sua escolha também foi objeto de correção, uma vez que a Lei Municipal n.º 2.906, de 26/12/2000, promoveu alteração nas duas leis anteriores (i.e., Lei Municipal n.º 2.741, de 22/04/1996 e Lei Municipal n.º 2.831, de 19/11/1998), definindo que os membros do Poder Executivo seriam designados pelo Prefeito Municipal, os do Legislativo, pela Câmara Municipal, ao invés de todos serem escolhidos pelo chefe do Executivo Municipal (como era previsto em ambas as legislações acima elencadas, referentes aos anos de 1996 e de 1998). Tais reparos tiveram o notável mérito de buscar corrigir eventuais deturpações, rompendo o monopólio estatal do poder e evitando que o Poder Executivo viesse a preponderar no âmbito deste fórum, maculando suas essência e finalidade.

Por conta do exposto, e ainda que existam muitas outras dimensões a serem analisadas (o que exigirá de nós, certamente, o aprofundamento das análises e pesquisas), há fortes indícios - não só com base no exame das legislações que definiram e definem a atuação desta arena decisória, mas considerando igualmente os relatos dos entrevistados, bem como outros documentos examinados - de que o COMTUR da Estância Turística de Socorro nasce com o forte desejo de auxiliar na construção de um novo modelo mais democrático de relação entre o Estado e a sociedade. Com efeito, além de a pluralidade ser um dos traços marcantes deste conselho, vale destacar novamente, a forte e hegemônica presença de agentes da iniciativa privada, os quais vêm colaborando e interferindo na elaboração das políticas públicas voltadas para o setor, nos limites da cidade de Socorro.

#### **V - Considerações Finais:**

Os resultados de nossa pesquisa apontam que este órgão (i.e., COMTUR da Estância Turística de Socorro) vem se destacando desde sua criação por seu caráter pioneiro, no que concerne a disseminar uma série de tendências inovadoras, concorrendo igualmente para “contaminar”, não apenas a cadeia produtiva turística, mas também o setor público, além do empresariado local voltado para outros setores e que tem interações com o Turismo. Da mesma forma, é notória a capacidade deste organismo interferir na vida política do município - tanto quanto de dialogar com atores do Poder Executivo e Legislativo, sensibilizando-os para determinadas causas caras ao setor turístico - e assim, alcançar incluir pautas de seu interesse nas agendas destes dois poderes.

Todavia, ainda que esta arena esteja fortemente engajada com causas sociais e ambientais, como a da Acessibilidade - a qual diz respeito, neste contexto, à incorporação das pessoas com deficiência, nas atividades turísticas -, nossos questionamentos dirigem-se para a capacidade de a mesma influenciar o desenvolvimento de uma cultura cívica, que é sem dúvida, uma das missões destes organismos. De fato, neste particular, tememos que a busca da lucratividade do setor - típica (e legítima) dos atores da iniciativa privada, os quais são preponderantes nesta arena - possa monopolizar e se constituir na principal inspiração das ações deste fórum, e assim, outros aspectos vinculados com as questões cidadãs possam ser relegados a um segundo plano. Por conta disso, entendemos que é imperativo que o setor público, através de seus conselheiros, presentes neste órgão, consiga atuar como verdadeiro guardião destes valores, buscando representar as perspectivas dos diversos grupos sociais do município, sobretudo dos menos favorecidos, que têm, em regra, maior dificuldade de se articular politicamente e de vocalizar suas demandas.

#### **Referências Bibliográficas:**

Araujo, C. M. *A participação societal na concepção das políticas públicas de Turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 até 2006*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Tese de Doutorado. Orientadora: TASCHNER, G. 426p.

Araujo, C; Juliano, T. Conselho Municipal de Turismo de Sorocaba: órgão plural? In: III SEMANA DA SUSTENTABILIDADE. 21 a 25 de setembro de 2009. São Paulo: UFSCar.

Avritzer, L. Costa, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro., v.47, n.4, 2004, p.703-728.

Benevides, M. V. *Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo, Editora Ática, 1991.

Benevides, M. V. Cidadania e Democracia. In: *Revista Lua Nova* (S. Paulo), n.33, p.5-36, 1994.

Bobbio, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

Carneiro, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: Saraiva, E; Ferrarezi, E. (orgs). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP. V.2, p.149-166

Chauí, M. *Cultura e Democracia*. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

Falleti, T.G. Efeitos da descentralização nas relações à medida em que intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: Souza, C.; Dantas, F. (orgs). *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

Franco, J. F. *Campo dos Sonhos e Parque dos Sonhos*: projeto piloto de aventura segura adaptada às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. 2010. No prelo

Hansotte, M. *Les intelligence citoyennes*. Belgium : De Boeck & Larcier, 2005.

Jacobi, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde Soc.* [online]. 1999, v..8, n.1 [cited 2010-5-15],p.31-48.[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-129019990001000&lng=en&nrm=iso.ISSN0104-1290.doi:10.1590/S0104-12901999000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-129019990001000&lng=en&nrm=iso.ISSN0104-1290.doi:10.1590/S0104-12901999000100004)

Kerbauy, M. T. M. A transição democrática: a difícil construção da cidadania. *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais – São Paulo, UNESP, v. 22, p. 129-136, 1999.*

Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Silva, C. A. *Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo*. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP, 2003.

Tonella, C. *Poder Local e Políticas Públicas: o papel dos conselhos gestores*. Maringá, PR: Eduem, 2006.

Vieira, L. *Cidadania e Globalização*. 6ª. Ed. São Paulo: Record, 2002.

Wampler, B.; Avritzer, L. Participatory publics : civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, v.36, n.3, p.291-312.

#### **Documentos consultados:**

Atas das reuniões do COMTUR de Socorro – anos 2004-2007

Lei Municipal n.º2.741, de 22/04/1996.

Lei Municipal n.º 2.831, de 19/11/1998.

Lei Municipal n.º 2.906, de 26/12/2000.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo da Estância de Socorro (1997)

Grupo Pró-Turismo. “Plano Turístico para Socorro – 1994”.

CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE SOCORRO. **Resumo do Plano de Marketing de 2005**. Livro n.4

---

<sup>i</sup>Para maiores detalhes, consultar os incisos I, II, e III, do art. 14 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que trata de mecanismos de participação política direta

<sup>ii</sup> Segundo Avritzer (2007), existem, no Brasil, aproximadamente 20.000 conselhos nas diferentes áreas de políticas públicas. Para maiores detalhes consultar a introdução da obra mencionada na seqüência, a saber: Pedrini, D. M.; Adams, T.; Silva, V. R. *Controle Social de Políticas Públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007. P.7

<sup>iii</sup> A esse respeito, vale considerar que tais grupos encontram reiteradas dificuldades para vocalizar suas aspirações e verbalizar suas reivindicações. Ademais, também são notórios os obstáculos que enfrentam freqüentemente, para construir canais de diálogo com atores importantes inseridos no processo decisório de políticas públicas.

<sup>iv</sup> De acordo com a Presidência da Associação de Municípios de Interesse Cultural e Turístico – AMITUR, existiam, no Estado de São Paulo, até dezembro de 2006, 148 Conselhos Municipais de Turismo atuantes.

<sup>v</sup> No Cap. IV, do art. 14, da Constituição Federal Brasileira vigente consta que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (I) plebiscito, (II) referendo, (III) iniciativa popular”. Assim sendo, resta claro que tais instrumentos (i.e., itens I, II, III) são mecanismos de democracia direta e contribuem para a produção legislativa. Em suma, tal qual se observa em países de longa tradição democrática, nossa Lei Maior adotou o princípio da democracia semidireta, através do qual o sistema representativo é complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios.

<sup>vi</sup> Tais teorias buscavam, em regra, limitar as referidas possibilidades de abuso de poder por parte do Estado, bem como assegurar algumas modalidades de liberdades, podendo-se citar, dentre elas: a “Separação de Poderes” (Montesquieu e Locke), a soberania popular e os direitos naturais (Rousseau)

<sup>vii</sup> A esse respeito, Kerbauy (1999) reitera que não há como negar a grande contribuição da obra de Marshal (1967) na redefinição do conceito de cidadania. De fato, ao elaborar um conceito para cidadania, ele o faz abordando-a não apenas jurídica e politicamente, mas adiciona-lhe um caráter sociológico, incluindo em sua análise, os direitos sociais

<sup>viii</sup> Conforme já sugerimos, na ótica de Marshal (1967), a prosperidade da democracia estava associada à vigência dos três grupos de direitos acima elencados (direitos civis, políticos e sociais), sendo razoável supor que a estabilidade democrática seria mais facilmente garantida se existissem instituições fortes, tais como os Tribunais de Justiça, o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

<sup>ix</sup> Foram entrevistados os seguintes atores: Sr. José Fernandes Franco – Dir. do Campo dos Sonhos e do Parque dos Sonhos e ex-presidente do Conselho Municipal de Turismo de Socorro (Comtur de Socorro); Sr. Carlos Tavares – Dir. do Depto. de Turismo e Cultura da Prefeitura de Socorro e membro do Conselho Municipal de Turismo de Socorro (Comtur de Socorro); Sr. Sebastião Ginghamini – Diretor do Parque Ecológico Monjolinho e atual Presidente do Conselho Municipal de Turismo de Socorro (Comtur de Socorro) ; Sra. Paula Chehouan José – Diretora do Hotel Portal do Sol e ex- presidente do Conselho Municipal de Turismo de Socorro (Comtur de Socorro).

<sup>x</sup> Para se enquadrar como Estância (Climática, Balneária, Turística ou Hidromineral), o município deve atender aos critérios constantes em legislação específica e cumprir o pré-requisito de oferecer projeto junto à Assembléia Legislativa, para encaminhamento aos órgãos competentes. Caso esse processo culmine com o reconhecimento da nova condição pleiteada, a municipalidade é incluída no grupo de Cidades Estância. A seguir, ela se torna elegível à suplementação orçamentária, passando a ter direito a verbas oriundas do Fundo de Melhoria das Estâncias, o qual é vinculado ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE. Em outras palavras, é possível à localidade que se encontra em tal situação privilegiada, receber, por conta disso, verbas estaduais extras, que deverão ser direcionadas a obras de infra-estrutura e ao aparelhamento turístico, com o propósito de promover o desenvolvimento das suas potencialidades turísticas. Ademais, lembramos que pelo Decreto n.º 51.460, de 1 de janeiro de 2007, o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE) e o Fundo de Melhoria das Estâncias a ele vinculado, passaram a integrar a estrutura básica da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

<sup>xi</sup> O turismo de aventura envolve atividades como o bóia-cross, o arvorismo, o trekking, a canoagem, o rafting, dentre outras.

<sup>xii</sup> O projeto de tornar a cidade de Socorro um destino acessível a pessoas com deficiência começou em 2005, quando um empresário local, responsável por dois dos mais destacados empreendimentos turísticos privados da cidade concordou em proceder a um processo de adaptação de suas atividades de aventura para atender também ao público portador de deficiência. Segundo relato de Franco, em entrevista concedida à autora, em maio de 2010, foi em 2005, durante a “Adventure Sports Fair”, a maior feira de turismo de aventura e ecoturismo do Brasil, que os empreendimentos Campo dos Sonhos e o Parque dos Sonhos, em parceria com a ONG “Aventura Especial”, aceitaram um desafio do Ministério do Turismo para adaptação das atividades de aventura, através do

projeto que foi denominado “Aventureiros Especiais”. Assim sendo, esses dois empreendimentos turísticos, localizados na cidade de Socorro, que operam uma variedade de atividades de aventura de terra e água e são presididos por ele, Franco, iniciaram um trabalho pioneiro, buscando superar o referido desafio. De fato, após quase dois anos de estudos e pesquisas, e obedecendo aos critérios estabelecidos pelo projeto “Aventura Segura”, desenvolvido pela Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura - ABETA em parceria com o Ministério do Turismo e utilizando as normas técnicas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), regulamentadas pelo Comitê Brasileiro do Turismo (CB 54), Franco e seu time de trabalho tornaram possível, em seus empreendimentos, que pessoas com diversos tipos de deficiência, pudessem praticar com segurança e conforto, diversas atividades de aventura e também de ecoturismo. Com efeito, não temos dúvidas de que Franco e seus colaboradores foram os precursores deste movimento, na Estância de Socorro, movimento este que vem “contaminando”, de forma progressiva, diversos atores (públicos e privados) do município, estimulando-os abraçar a causa da acessibilidade.

<sup>xiii</sup> Neste particular, mencionamos que já participamos de fórum internacional, conduzido no primeiro semestre deste ano, i.e., 2010, organizado pela Comunidade de países de língua portuguesa, no qual apresentamos trabalho que tratava do Conselho de Turismo da Estância de Socorro, numa abordagem distinta da que fazemos neste artigo, a qual focalizava o tema da Sustentabilidade Social.

<sup>xiv</sup> Faziam parte desta comissão, representantes do Grimbergs Village Hotel, Hotel Recanto da Cachoeira, Hotel Vergani, Hotel Village Montana, Campo dos Sonhos, Piscicultura e Pescaria Nene Oliani, Floresta do Lago, Intermeios, Rainbow Produções e Ranário Fênix. Tal informação foi coletada a partir de palestra feita por Franco, em evento de 2009. Os apontamentos da referida palestra nos foram gentilmente cedidos pelo próprio Franco, em entrevista concedida à autora em abril de 2010.

<sup>xv</sup> A esse respeito, convém notar que mesmo que não houvesse um reconhecimento deste grupo, em nível institucional, eles conseguiam dialogar com as instâncias governamentais, e freqüentemente, alcançavam incluir suas pautas nas agendas políticas oficiais da cidade de Socorro.

<sup>xvi</sup> Com efeito, existe sempre a possibilidade de instituir estas arenas a partir de decretos. Todavia, a insegurança jurídica que advém em caso da escolha do decreto como instrumento de sua criação tem a ver com o fato de um decreto estar vinculado ao Poder Executivo, e não depender das deliberações do Poder Legislativo, tanto no âmbito da sua criação, como na esfera da sua eventual extinção.