

## ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE ALAGOA NOVA-PB

**Gutemberg Cardoso da Silva**

Doutorando em Geografia (UFRGS). Bolsista CAPES/DS. Mestre em Turismo (UFPR). Administrador (Estácio), Turismólogo (UFPB) e Relações Públicas (UFPB). E-mail: gutorp@outlook.com

**RESUMO:** A partir da metodologia da análise de conteúdo da Bardin (2017), e do procedimento de análise desenvolvido por Carolina Bassani (2019) e do quadro analítico desenvolvido por Smith (2009), esse trabalho teve como objetivo a analisar a existência de bens democráticos no conselho municipal de turismo de Alagoa Nova-PB. Portanto, questiona-se: Será se os bens democráticos foram considerados durante a elaboração da lei de criação do conselho municipal de turismo de Alagoa Nova-PB? Os procedimentos metodológicos basearam-se na pesquisa bibliográfica e documental, e a análise de conteúdo. Este trabalho procurou realçar os bens democráticos, considerando a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas; Bens Democráticos; Turismo; Alagoa Nova.

### 1 INTRODUÇÃO

O turismo é uma atividade mutante interdisciplinar e dependente de uma cadeia produtiva na concretização de seus serviços. E tem sido uma área de grande desenvolvimento na contemporaneidade, assim deve se pensar em políticas públicas cada vez mais participativas e democráticas, a fim de englobar os atores envolvidos nesse processo de difusão da atividade.

Segundo Gomes (2018, p.17) o turismo é um fenômeno social relacionado às viagens e que, portanto, tem a economia como parte essencial de sua existência, envolvidos com o turismo toda a sociedade do destino, sejam eles, os empresários, o setor público e os turistas. Porém, ainda que os turistas e a sociedade sejam importantes, estes se envolvem menos com as políticas públicas do setor. (SILVA, 2024, p.08)

Nesse contexto, compreender o papel da governança na atividade turística e no desenvolvimento regional torna-se essencial para criar um ambiente de planejamento, tomada de decisões, criação de regras e promoção da participação coletiva que possibilite o fortalecimento do turismo e seus efeitos na região. (SOUSA-SANTOS; SILVA-PERREIRA, 2020, p.114)

O autor Paixão (2013) diz que a governança pressupõe questões diretamente relacionadas, tais como a descentralização das decisões políticas e o ganho de poder pela sociedade para participar nos processos de tomada de decisão, podendo levar ao desenvolvimento regional.

A partir da metodologia da análise de conteúdo da Bardin (2017), e do procedimento de análise desenvolvido por Carolina Bassani (2019) e do quadro analítico desenvolvido por Smith (2009), esse trabalho teve como objetivo a analisar a existência de bens democráticos no conselho municipal de turismo de Alagoa Nova-PB.

Alagoa Nova, município no Estado da Paraíba (Brasil), localizado na Região Metropolitana de Esperança. De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), no ano de 2023 sua população era estimada em 21.013 habitantes. O distrito foi criado com a denominação de Alagoa Nova, pela lei provincial nº 6, de 22 de fevereiro de 1837 e instalado em 27 de fevereiro de 1851, subordinado ao município de Campina Grande. Em 5 de junho de 1900, foi extinta a vila de Alagoa Nova. Foi novamente elevado à categoria de município com a denominação de Alagoa Nova, pela lei nº 215, de 10 de novembro de 1904. (CÂMARA DE ALAGOA NOVA, 2024)

Pressupõe-se que as leis que criam e regulamentam essas instâncias de governança nesses municípios são elaboradas pensadas em deixar o poder centralizado no poder público, pela falta de acesso e interesse da população, em que a maioria dos membros estão ligadas a gestão pública, e as minorias com poucas cadeiras, como se apenas para preencher as cadeiras necessárias.

Considerando que o regime democrático é algo previsto na Constituição Federal Brasileira, que define o Estado Democrático de Direito, espera-se que no momento de elaboração dos instrumentos legais, a democracia seja igualitária na divisão das representações e dos espaços de poder. Portanto, questiona-se: Será se os bens democráticos foram considerados durante a elaboração da lei de criação do conselho municipal de turismo de Alagoa Nova-PB?

## 2 METODOLOGIA

O autor Flick (2013) afirma que deve-se procurar, encontrar e ler o que já foi publicado acerca do seu tema, do campo de sua pesquisa e dos métodos que se quer

aplicar no estudo. O viés qualitativo dessa pesquisa explora o conteúdo democrático das leis de criação dos conselhos municipais de turismo. Para analisar os registros oficiais, você tem que descobrir onde eles estão armazenados e se são acessíveis para propósitos de pesquisa. Então você terá de fazer a seleção apropriada: que registros existentes você vai usar efetivamente e porquê (FLICK, 2013, p.126).

Foi iniciada uma pesquisa documental em busca das leis que regem os conselhos Municipais de turismo, que serviu para verificar as disparidades e semelhanças entre as legislações, e também o número de conselheiros que são provenientes da sociedade civil, poder público e trade turístico.

A pesquisa foi do tipo exploratória descritiva e de abordagem qualitativa, visando proporcionar a experiência da coleta de dados, mapear e identificar o objeto de estudo, e descrever os resultados para uma análise mais precisa dos dados. Para Gil (2008, p.28), a pesquisa descritiva tem como foco apresentar características acerca de uma população ou fenômeno específico, ou relações estabelecidas entre as variáveis.

Na atualidade, o estudo de caso constitui uma abordagem de natureza predominantemente qualitativa, utilizada com frequência em pesquisa educacional, quer se trate de investigadores com experiência comprovada, quer de estudantes. A opção pelo paradigma qualitativo, no campo das Ciências Sociais, deve-se à complexidade e multidimensionalidade dos fenômenos sociais, em cuja compreensão se cruzam percepções, comportamentos e atitudes, em interrelação sujeito-objeto. (COIMBRA, MARTINS, 2013, p. 32)

Para a análise dos dados, foram utilizados os métodos de análise descritiva, com a finalidade de conhecer melhor os dados coletados, buscando atingir com mais clareza o objetivo geral e os específicos a serem alcançados, a partir de variáveis de análise, bem como a método de coleta e análise utilizada para compreensão dos dados obtidos.

Como também a análise de conteúdo de Bardin (2016) que define como [...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Após a categorização dos bens democráticos presentes nas leis que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo. Em seguida ocorreu a aplicação da entrevista com um conselheiro de cada município selecionado, com a finalidade de verificar na prática os bens citados e encontrados na pesquisa documental.

Nessa etapa da pesquisa foram analisadas a a relações dos textos normativos com as categorias propostas. Para cada categoria, foram delimitados formas específicas de realizar a análise, conforme exposto abaixo:

QUADRO 01 - CATEGORIZAÇÃO E SIGNIFICAÇÃO DOS BENS DEMOCRÁTICOS DE SMITH (2009), APLICADOS ÀS LEIS QUE CRIAM E REGULAMENTAM OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO

| Bem Democrático      | Significado por Smith (2009)  | Significação prática na pesquisa  |
|----------------------|---|---|
| Inclusão             | <b>Presença:</b> incentivos que motivam o engajamento e a participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais.                   | Composição dos membros, representando diferentes grupos sociais   |
|                      | <b>Voz:</b> facilidades para que todas as pessoas sejam ouvidas e respeito às preocupações de grupos minoritários.                  | Competência do conselho associadas a voz ativa (deliberação)  |
| Controle Popular     | Cidadãos possuindo efetivo conhecimento e controle sobre elementos significativos da tomada de decisão e sobre as decisões tomadas. | Competência dos membros voltada à tomada de decisões sobre questões relevantes  |
| Julgamento Ponderado | Capacidade reflexiva de análise com base em diferentes perspectivas e experiências com compreensão dos aspectos técnicos.           | Presença de comissões técnicas + presença de representantes de IES + chamamento de externos                               |
| Transparência        | <b>Interna:</b> Conhecimento dos participantes sobre as regras da participação e do funcionamento da instituição.                   | Previsão normativa para elaboração do regimento interno + presença de secretaria executiva + elaboração de atas.          |
|                      | <b>Externa:</b> informações disponibilizadas aos cidadãos em geral – Princípio da Publicidade                                       | Previsão para publicação das atas das reuniões, atos e decisões + Prestação de contas + Presença de Secretaria executiva. |

Fonte: Bassani (2019) com base em Smith (2009)

A exposição dos resultados dessas análises se dará por meio da avaliação de cada uma das categorias de análises (inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência), averiguando assim a qualidade democrática dos conselhos municipais de turismo da região do brejo.

### 3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção se dedica à aplicação da metodologia acima descrita para a análise das normas que criam e regulamentam os conselhos de turismo, para a identificação da frequência, direção e intensidade de cumprimento dos bens democráticos. Em seguida serão apresentadas as análises referentes às leis.

O município de Alagoa Nova-PB está no Mapa do Turismo Brasileiro 2023 categorizado como “D”. E o seu Conselho Municipal de Turismo foi instituído pela lei nº 226/2009 de 20 de fevereiro de 2009.

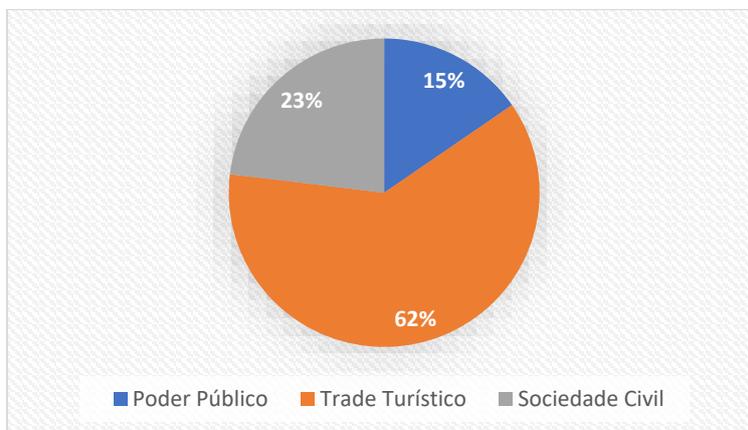
#### **Inclusão: presença**

Partindo da metodologia proposta, os resultados da análise demonstram que a lei que cria o Conselho Municipal de Turismo de Alagoa Nova é favorável à inclusão tendo em vista a diversidade de membros. O Conselho possui 12 (doze) membros representantes de organizações diferentes, divididos em 02 (dois) membros do Poder Público, 08 (oito) membros do trade turístico e 03 (três) da Sociedade civil.

Salienta-se que o conselho é formado por conselheiros titulares e respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução, conforme previsão do § 1º do artigo 8º da lei nº 226/2009.

O Conselho tende para a predominância do Trade Turístico, conforme representados no Gráfico 01.

GRÁFICO 01 - REPRESENTATIVIDADE DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE ALAGOA NOVA



FONTE: Autoria própria (2024)

Como demonstrado no Gráfico anterior, o Conselho de Alagoa Nova possui 23% (Vinte e três por cento) da Sociedade civil, 62% (Sessenta e dois por cento) do Trade Turístico e 15% (Quinze por cento) do Poder Público como representantes. Mesmo com a participação de uma diversidade de membros na sua composição, esse perfil coloca a lei caracterizada como Moderada a favor da democracia e a participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais, por existir um setor que se sobressai muito mais que o outro.

### **Inclusão: voz**

Quanto à voz no Conselho Municipal de Turismo de Alagoa Nova, o órgão em sua lei não possui a descrição de atribuições específicas. Contudo, possui uma artigo que explica de maneira geral como o conselho funcionará.

Art. 2º O conselho funcionará em caráter norteador, referenciador e definidor do processo de desenvolvimento turístico, com legitimidade para decidir políticas, programas e projetos relevantes e estratégicos nos diferentes níveis (federal, estadual, territorial e municipal).

De acordo com o artigo 2º da lei nº 226/2009, o conselho será norteador, referenciador e definidor, porém, sem a disposição das atribuições mostra que a norma é desfavorável a voz.

## Controle popular

O controle popular no Conselho Municipal de Turismo de Alagoa Nova é identificado pela previsão normativa que dispõe sobre as competências gerais da instituição, conforme previsão do artigo 1º da lei 226/2009. Vejamos:

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento do Turismo - COMDETUR, em caráter permanente, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Turismo e Meio Ambiente.

Parágrafo único. O COMDETUR é órgão colegiado, consultivo, de assessoramento, adequação e aprimoramento das, e a partir das políticas públicas (federais, estaduais e municipais), envolvidas com o desenvolvimento turístico, firmando compromissões e consolidando parcerias.

Através da classificação das competências específicas previstas no artigo 2º da referida lei, pode-se notar que elas demonstram ter significados majoritariamente consultivos e de assessoramento.

O Conselho se caracteriza como muito desfavorável ao controle popular em função das respectivas competências desta instituição serem atribuições consultivas e de assessoramento.

## Julgamento ponderado

O Conselho não conta com a presença de representação de Instituições de Ensino Superior, não existe a possibilidade de chamamento de externos, ou de comissões temáticas. Porém, o artigo 6º da referida lei diz que:

Art. 1º O funcionamento do Conselho obedecerá a uma dinâmica de trabalho e capacidade institucional adequado aos desafios apresentados, contando com o processo democrático de coordenação e decisão, de modo a consolidá-lo como fórum efetivo de gestão social de desenvolvimento turístico.

§ 1º - O processo de discussão do conselho, deve passar por uma articulação ampliada com a sociedade organizada, por meio de conferências, seminários, oficinas, ou outras formas de interação, objetivando a construção mais representativa e legítima das decisões.

O artigo acima trata de decisões discutivas e com debates ampliados, mostra uma preocupação na tomada de decisões e com a representatividade dessas decisões. Porém,

sem a presença dos critérios de análise classifica a norma com o índice de muito baixo julgamento ponderado.

### **Transparência interna**

No quesito da transparência interna, o artigo 11º da lei 226/2009 descreve que o COMDETUR aprovará seu Regimento Interno no prazo de 30 (trinta) dias após a publicação da lei. Na lei não prevê a estrutura exigida para a elaboração das atas das reuniões, e não trata a estrutura exigida para o funcionamento do Conselho, e nem sobre a presença de secretaria.

A existência de disposições que determinam a competência para aprovar o seu Regimento Interno torna a regulamentação do Conselho de Turismo de Alagoa Nova moderadamente desfavorável à transparência interna.

### **Transparência externa**

A lei de criação do conselho não prevê nenhum critérios de análises referentes a necessidade de publicação de atas, presença de secretaria na estrutura, ou prestação de contas dos recursos do conselho. Por isso, e por não cumprir nenhum dos dispositivos de transparência externa, tal norma é muito desfavorável.

## **4 IMPLICAÇÕES PRÁTICAS E/OU TEÓRICAS**

Considera-se que o presente estudo possa contribuir para a arte do conhecimento com estudos e pesquisas sobre a participação popular na elaboração das políticas públicas de turismo. Essa contribuição se dará por meio da discussão das políticas públicas de turismo, democracia e suas relações. De maneira prática, busca documentar o grau da presença democrática nas Políticas Públicas de turismo do município de Alagoa Nova, o documento, espera-se constar uma análise dos bens democráticos no processo de governança no conselho municipal de turismo, e como se dá a articulação dos envolvidos no processo de construção da política e na tomada de decisões.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos a inclusão, inicialmente pela subcategoria presença, percebe-se a pluralidade de atores dos segmentos divididos entre poder público, sociedade civil e trade turístico, e que o trade apresenta-se com um grau mais elevado de representação perante os outros segmentos. No quesito voz, que também é subcategoria da inclusão, nota-se que o conselho municipal de turismo se apresenta como desfavorável á voz, por não descrever as atribuições da instância de governança municipal.

Quando tratamos o conselho popular, o conselho se caracteriza como muito desfavorável por apresentar funções consultivas e de assessoramento.

O bem democrático julgamento ponderado se mostrou com um índice muito baixo, por não apresentar nenhum dos critérios de análise. Não apresenta a presença de instituições de ensino superior, não se mostram abertas a criação de comissões externas, e não rege sobre o convite de externos.

Ao tratar sobre a transparência interna, a lei analisada mostra-se moderadamente desfavorável, pois só apresentou um dos critérios de análise, a competência de elaborar seu próprio regimento interno, que populariza a participação popular na elaboração das suas regras, além de ampliar a visão dos participantes sobre a instituição a qual fazem parte.

No quesito da transparência externa, a lei analisada mostra-se muito desfavorável a esse bem democrático, pela falta de previsão dos três critérios de análise, sobre a necessidade de publicação de atas, ausência de previsão de mecanismos de prestação de contas e não versa sobre a presença de secretaria.

Os quatro bens democráticos essenciais (SMITH, 2009) não se constituem em efeitos ou produtos independentes, certamente estão entrelaçados entre si e até interdependentes. Pois, sem transparência, afeta a produção de julgamento ponderado. E sem inclusão, não existe o controle popular e, os dispositivos funcionam de maneira conjunta e interligada, a ausência de um bem, dificulta a realização de outro e o todo da participação nas inovações democráticas fica fragilizado (SILVA, 2024; LUIZA SANTOS, 2019).

Após o mapeamento dos atores que compõe os conselhos municipais de turismo, foi possível notar possibilidades de articulação entre esses atores, considerando a pluralidade de representações, em que ocupam cadeiras pessoas dos diferentes eixos da economia,

sociedade civil e da administração pública. Essas redes devem acontecer levando em conta as particularidades do município, como: sua história, seu estágio de desenvolvimento turístico, os recursos existentes, etc.

## REFERÊNCIAS

ALAGOIA NOVA, PB. **Lei nº 226, de 20 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Turismo- COMDETUR, e dá outras providências. Alagoia Nova: Câmara Municipal, [2009]. Disponível em: [https://www.alagoianova.pb.leg.br/leis/semanario-oficial/projetos-de-lei-do-executivo/projetos-de-lei-do-executivo-2009/projeto-de-lei-municipal-no-226-2009.pdf/@\\_@download/file/Projeto%20de%20Lei%20n%C2%BA%20226-2009.pdf](https://www.alagoianova.pb.leg.br/leis/semanario-oficial/projetos-de-lei-do-executivo/projetos-de-lei-do-executivo-2009/projeto-de-lei-municipal-no-226-2009.pdf/@_@download/file/Projeto%20de%20Lei%20n%C2%BA%20226-2009.pdf) Acesso em: 25 nov. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE ALAGOIA NOVA, PB. **História de Alagoia Nova**. Disponível em: <https://www.camaraan.pb.gov.br/historia>. Acesso em: 01. Mar. 2024.

PINHEIRO, Carlos. Classificação Decimal Universal [site Web]. 2005. Acedido em 30 Dezembro de 2009. em <http://byblos.malha.net/content/view/22/47/>

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977 [2016].

BASSANI, Carolina Poltronieri. **Turismo, direito e democracia: uma análise dos bens democráticos nas leis dos conselhos municipais**. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/63535?show=full>

COIMBRA, Maria de Nazaré Castro Trigo; MARTINS, Alcina Manuela de Oliveira. O estudo de caso como abordagem metodológica no ensino superior. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 24, n. 3, p. 31-46, 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Penso Editora, 2012.

GOMES, Bruno Martins Augusto. **Políticas públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print, 2018.

LUIZA SANTOS, Christiane. **A produção de bens democráticos em conselhos de saúde: um estudo de caso comparativo com indicadores compostos**. 197 p. Tese (doutorado) -Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR. 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61913>

PAIXÃO, L. M. **Arranjos produtivos locais, governança territorial e desenvolvimento turístico no meio rural: o caso das regiões turísticas da Serra Gaúcha, Bonito e Treze Tílias**. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano) - Universidade de Salvador. Salvador, BA, Brasil, 2013.

SILVA, Gutemberg Cardoso da. **A governança e os bens democráticos nos conselhos municipais de turismo da região turística do Brejo Paraibano**. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2024.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOUSA-SANTOS, Thiago de; SILVA-PEREIRA, Raquel da. **O turismo como impulsionador do desenvolvimento regional: análise no Campo das Vertentes (mg), Brasil**. EURE (Santiago), v. 46, n. 137, p. 113-133, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612020000100113&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612020000100113&script=sci_arttext)