

GILBERTO MAURÍCIO FRADE DA MATA

**CONSELHOS GESTORES COMO MECANISMOS DE CONTROLE:
UMA ANÁLISE EM DESTINOS TURÍSTICOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

M435c
2016
Mata, Gilberto Maurício Frade da, 1989-
Conselhos gestores como mecanismos de controle : uma
análise em destinos turísticos / Gilberto Maurício Frade da Mata.
– Viçosa, MG, 2016.
xii,138f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Magnus Luiz Emmendoerfer.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 94-112.

1. Controle social. 2. Processo decisório. 3. Conselhos de
cidades. 4. Administração pública - processo decisório.
5. Administração municipal. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 351.81

GILBERTO MAURÍCIO FRADE DA MATA


**CONSELHOS GESTORES COMO MECANISMOS DE CONTROLE: UMA
ANÁLISE EM DESTINOS TURÍSTICOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 29 de fevereiro de 2016.



Edson Arlindo Silva
(Coorientador)



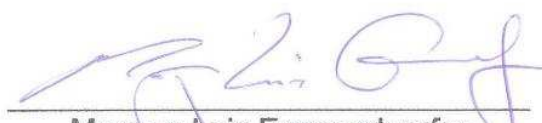
Thiago Duarte Pimentel
(Coorientador)



Simone Martins



María Velasco González



Magnus Luiz Emmendoerfer
(Orientador)

DEDICATÓRIA

Aos meus Pais.

Transpiração, inspiração.
Autor anônimo

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais. Aos servidores da Universidade Federal de Viçosa que trabalham em bibliotecas, restaurantes, segurança e no Departamento de Administração e Contabilidade. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio financeiro para realização do Mestrado. Aos professores Doutores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, aos estudantes de Mestrado, companheiros de turma. Aos professores Doutores do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da *Universidad Autonoma de Sinaloa* – México, que somaram conhecimentos. Aos membros da banca. Aos professores Doutores Magnus Luiz Emmendoerfer, Thiago Duarte Pimentel, Simone Martins, María Velasco González, Edson Arlindo Silva, Jesús Tovar, Rodrigo Gava, Marco Aurélio Marques Ferreira. Estendo os agradecimentos àqueles que não citei e aos que indiretamente contribuíram para os resultados deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE QUADROS	viii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	ix
LISTA DE GRÁFICOS.....	x
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Justificativas.....	2
1.2 Problema de investigação	2
1.2 Objetivo Geral.....	3
1.2.1 Objetivos Específicos	3
2 REVISÃO DE LITERATURA: Controle social e Conselhos Gestores 5	
2.1 Definindo o Controle Social	5
2.2 Controle social: Estado e Sociedade Civil.....	10
2.2.1 Conselhos Gestores como mecanismos de Controle.....	11
2.2.2 Caracterização de Conselhos Gestores	14
2.2.3 Definições normativas.....	16
2.3 Administração Pública e Processo decisório.....	17
2.3.1 Abordagens para análise de processo decisório	22
2.3.2 Critérios de avaliação de processos decisórios.....	24
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: Abordagem de Pesquisa . 34	
3.1 Campo de Estudo e Sujeitos de Pesquisa	34
3.2 Método de Estudo: Estudo de Caso	38
3.2.1 Coleta de dados: entrevista, observação não participante e documentais	38
3.2.2 Análise de dados: interpretação e análise de conteúdo	40
3.3 Ética na Pesquisa	45
4 RESULTADOS E ANÁLISES.....	46
4.1 Contexto: Processo de Municipalização e difusão dos conselhos gestores para o controle social	46
4.1.1 Criação de Conselhos e Políticas Públicas de Turismo	48
4.2 Contexto Histórico, Social, Econômico e Político de Ouro Preto e Tiradentes	53

4.3 O Exercício do Controle Social no processo deliberativo	59
4.3.1 Processo de discussão	59
4.3.2 Inclusão	65
4.3.3 Pluralismo	66
4.3.4 Igualdade participativa	75
4.3.5 Autonomia	81
4.3.6 Bem comum	88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS	94
APÊNDICE A - Termo de Livre Consentimento e Esclarecido	113
APÊNDICE B - Pauta de atas dos Conselhos Gestores	115
APÊNDICE C – Leis e orçamentos	117
APÊNDICE D - Observações de campo	123
APÊNDICE E – Tabela 5 Média e Dispersão dos dados	126
ANEXO A – Lei do conselho de Tiradentes	129
ANEXO B – Lei do conselho de Ouro Preto.....	134

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Legislação sobre direito de acesso à informação	26
Figura 2 - Etapas de um ciclo de políticas públicas.	30
Figura 3 - Estrutura de comunicação	51
Figura 4 - Praça Tiradentes	54
Figura 5 - Mapa das cidades, Minas e Brasil	55
Figura 6 - Portal de Ouro Preto.....	60
Figura 7 - Portal de Tiradentes	61
Figura 8 – Cadeiras do Comtur-op (1972-2014)	67
Figura 9 - Esgoto no centro histórico de Tiradentes.	123
Figura 10 - Eventos no centro histórico	123
Figura 11 - Centro histórico de Ouro Preto	124
Figura 12 - Degradação do Patrimônio	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização dos conselhos gestores	14
Quadro 2 – Definições de PPA, LDO e LOA.....	16
Quadro 3 – Membros excluídos das entrevistas	36
Quadro 4 - Entidades dos Membros selecionados para entrevista.....	37
Quadro 5 - Lista de entrevistados	40
Quadro 6 - Entidades representadas de Ouro Preto.....	69
Quadro 7 - Entidades representadas de Tiradentes	70
Quadro 8 – Caracterização do Conselho	76
Quadro 9 – Etapas do ciclo político nos Conselhos Gestores	79
Quadro 10 – Controle das competências dos Conselhos Gestores.....	80
Quadro 11 – Competências do Comtur-op e da Setur de Ouro Preto	81
Quadro 12 – Competências dos Conselhos Gestores	82
Quadro 13 – Controle social sobre planejamento e orçamento	86
Quadro 14– Pauta de atas dos Conselhos Gestores.....	115
Quadro 15 – Leis sobre Planejamento e Orçamento	117
Quadro 16 – Documentos dos Conselhos Gestores.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNT: Conselho Nacional de Turismo, 51

DIP: Departamento de Imprensa e Propaganda, 50

ICMS: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, 52

PNMT: Programa Nacional de Municipalização do Turismo, 51

PNT: Plano Nacional de Turismo, 51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Cronologia da instalação de Municípios - período 1940/2013	47
Gráfico 2 - Número de conselhos em Minas Gerais	52
Gráfico 3 - Aspectos Sociais da pesquisa de competitividade	56
Gráfico 4 - Economia das Ouro Preto, Tiradentes, Minas e Brasil.....	57
Gráfico 5 - Percepção do contexto sócio-político.....	58
Gráfico 6 – Critérios para avaliação do processo de discussão	64
Gráfico 7 – Estímulo a inclusão no processo decisório.....	65
Gráfico 8 – Critérios para avaliar o pluralismo (1).....	71
Gráfico 9 – Critérios para avaliar o pluralismo (2).....	74
Gráfico 10 – Plano Plurianual (PPA) de Ouro Preto	83
Gráfico 11 – Leis do orçamento anual (LOA) de Ouro Preto	84
Gráfico 12 – Leis dos Orçamento Anual (LOA) do Comtur de Tiradentes	85
Gráfico 13 – Envolvimento com partido político	87
Gráfico 14 – Critérios para avaliação do bem comum	88

RESUMO

MATA, Gilberto Maurício Frade da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2016. **Conselhos Gestores como Mecanismos de Controle: uma Análise em Destinos Turísticos.** Orientador: Magnus Luiz Emmendoerfer. Coorientadores: Thiago Duarte Pimentel, Edson Arlindo Silva e Marco Aurélio Marques Ferreira.

Esta dissertação teve o objetivo de caracterizar o controle social no processo decisório de Conselhos Gestores. Foi realizada uma revisão de literatura sobre o Controle Social, Conselhos Gestores, Administração Pública e Processo decisório. Em termos de procedimentos metodológicos, foi adotada uma abordagem qualitativa, com a realização de estudo de caso em Conselhos Gestores de Turismo das cidades de Ouro Preto e Tiradentes, localizados em Minas Gerais. Documentos e entrevistas foram analisados a partir da análise de conteúdo e interpretação com indicadores elegidos e adaptados para o estudo em questão (processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum). Nos resultados e análises, foi constatado que existem políticas públicas para estimular a criação de conselhos gestores e tem ocorrido um crescimento neste número nos últimos anos, com consequente, aumento da expectativa de controle social por parte da comunidade local. Foram observados alguns fatores que facilitam o exercício do controle social: o Conselho Gestor de Turismo de possui um contexto político de honestidade, economia voltada para o turismo e autonomia financeira elevada. O Conselho de Ouro Preto possui uma maior diversidade de atores no processo decisório (pluralismo). Em ambos os casos, as dificuldades para o exercício do controle social resumem-se em: problemas no processo de difusão das informações (processo de discussão); as pessoas mais estimuladas a participar são as que mais participam (inclusão); e não existe um consenso sobre os instrumentos orçamentários como facilitadores das decisões (bem comum). Assim, a caracterização do controle social em cada dimensão do processo decisório de Conselhos Gestores permitiu verificar as dificuldades e facilidades para o exercício do controle neste espaço deliberativo. Por fim, é apresentada a sugestão de trabalhos sobre modelos de análise de controle social em processos decisórios de espaços deliberativos na esfera pública.

ABSTRACT

MATA, Gilberto Maurício Frade da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2016. **Characteristics of Social Control in Tourist Destinations: Analysis of Councils Tourism Managers at the Municipal Level.** Adviser: Magnus Luiz Emmendoerfer. Co-advisers: Thiago Duarte Pimentel, Edson Arlindo Silva and Marco Aurélio Marques Ferreira.

This work aimed to characterize the social control in the decision making process of management councils. a literature review on the Social Control was held management councils, public administration and decision-making process. In terms of methodological procedures, a qualitative approach was adopted, with the case study of achievement in Tourism Management Councils of the cities of Ouro Preto and Tiradentes, located in Minas Gerais. Documents and interviews were analyzed based on the content and interpretation analysis with indicators chosen and adapted to the study in question (discussion process, inclusion, pluralism, participatory equality, autonomy and the common good). The results and analysis, it was found that there are public policies to encourage the creation of management councils and has been a growth in number in recent years, with consequent, increased expectation of social control by the local community. Some factors that facilitate the exercise of social control were observed: Tourism Manager Council has a political context of honesty, economy focused on tourism and increased financial autonomy. The Board of Ouro Preto has a greater diversity of actors in the decision making process (pluralism). In both cases, difficulties in the exercise of social control are summarized in: problems in the information dissemination process (discussion process); more people encouraged to participate are the most involved (inclusion); and there is no consensus on the budgetary instruments as facilitators of decisions (the common good). Thus, the characterization of social control in each dimension of decision-making of management councils has shown the difficulties and facilities for the exercise of control in this deliberative space. Finally, the suggestion to work on models of social control analysis in decision-making processes of deliberative spaces in the public sphere is presented.

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa o exercício do controle social no processo decisório de conselhos gestores municipais. A investigação baliza-se no conhecimento do processo decisório com vistas a identificar evidências de controle.

O controle social é tido como uma prática que pode ser exercida em espaços deliberativos, como nos conselhos gestores. O controle social exercido nestes espaços é compartilhado entre membros da sociedade civil e governo. Deste modo, estes membros, conjuntamente tomam decisões sobre assuntos previstos em lei própria.

O controle social se torna importante na medida que é modo de garantir que as decisões sejam impessoais, atinjam finalidade pública, respeitem o rigor ético e moral administrativo e sejam divulgadas para conhecimento público, que são os princípios básicos da Administração Pública.

O conselho gestor é um espaço deliberativo instituído pelo Estado que possibilita a participação de membros da sociedade civil, não pertencentes ao poder público. Representantes de setores significativos de determinada temática da Gestão Pública, não pertencentes ao Estado, tem o poder de interferir e mudar o curso de processos decisórios que ocorrem nestes espaços deliberativos, em favor de um bem comum.

O processo decisório é um processo de encontrar respostas para os problemas ou objetivos que se pretende atingir. Este pode variar em termos de organização (maior ou menor organização), atores envolvidos (públicos, privados, ou públicos-privados), além de elementos que extrapolam o processo decisório (ambiente, interesses, recursos financeiros, recursos humanos, etc.). Para esta investigação adotou-se as categorias de avaliação de processos decisórios em espaços deliberativos (VILLELA, 2012) (*cf.* capítulo 2).

O tema reflete uma tentativa de conhecer o controle social exercido por conselheiros. Papel que é esperado, diante das prescrições institucionalizadas na Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 2012). O foco é identificar como o controle social acontece nos processos decisórios dos conselheiros.

1.1 Justificativas

Os conselhos gestores estão presentes em todos os níveis do Estado: federal, estadual e municipal. Em todos estes existem um processo decisório na qual é esperado o exercício do controle social. Em termos teóricos, são poucos os estudos que buscam especificamente caracterizar o controle social no processo decisório.

Quanto a produção bibliográfica sobre este tema, a partir de uma busca, realizada em 2016, no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelos termos “controle social” e “processo decisório” foram encontrados apenas 6 artigos publicados nos últimos 5 anos em periódicos revisados por pares.

Destaca-se que este não é apenas mais um estudo sobre conselhos gestores. Pelo contrário, os conselhos são os *lócus* de estudo para investigação do controle social no processo decisório. A existência de atas que são assinadas pelos membros e a possibilidade de realização de entrevistas com os membros empossados são características que facilitam alcance dos objetivos de estudo.

1.2 Problema de investigação

Diante da, ainda, precoce produção bibliográfica sobre o tema desta dissertação, é que se tem o problema: quais as características do controle social no processo decisório de Conselhos Gestores?

1.2 Objetivo Geral

A fim de responder ao problema que orienta esta investigação é que se elegeu o objetivo geral: caracterizar o controle social no processo decisório de Conselhos Gestores.

1.2.1 Objetivos Específicos

Para atingir o objetivo geral foram definidos dois objetivos a saber:

- 1) Caracterizar o contexto local dos conselhos gestores: Envolve a apresentação das características econômicas, políticas e sociais ao nível local, é dizer, o contexto ou ambiente em que ocorre o controle social no processo decisório.
- 2) Verificar como é exercido o controle social no processo decisório: significa caracterizar o processo decisório e, dentro de suas características, analisar o controle social.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro, é este, a introdução, onde são apresentados o tema, justificativas, objetivos e a noções gerais sobre cada capítulo.

No segundo, há uma revisão de literatura sobre controle social, conselhos gestores e processo decisório. A partir da definição do controle social, foi possível eleger a abordagem utilizada, que se aproxima da Ciência Política e entender, no caso, os Conselhos Gestores como um mecanismo de controle social compartilhado entre Estado e Sociedade Civil. São apresentados também modos de caracterizar os conselhos gestores, seja pela natureza de participação, composição e representação. Finaliza-se com a apresentação dos modelos de administração pública para balizar a discussão de modelos de processos decisórios. Devido à escolha das categorias para análise de processos decisórios em espaços deliberativos (processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia, e bem comum), a discussão dos modelos de administração

ajuda a compreender o porquê da escolha destes indicadores e a aproximação ao modelo político de processo decisório.

O capítulo 3 contém os procedimentos metodológicos adotados. A abordagem de pesquisa é qualitativa, cujo método de estudo foi o estudo de caso. As técnicas de coleta foram entrevistas e pesquisa de documentos. As técnicas de análise agruparam além da interpretação organizada a partir de categorias elegidas para estudo (baseado nos indicadores de avaliação de processos decisórios de espaços deliberativos) e a análise de conteúdo temática. Todas análises enfocaram a discussão do controle social no processo decisório.

Os resultados e análises da dissertação estão no capítulo 4. É apresentado um contexto político, econômico, social e histórico da criação dos conselhos gestores dos casos estudados e discussão do controle social no processo decisórios em indicador de processo de processo decisório (processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia, e bem comum).

No capítulo 5 estão as considerações finais. São resgatadas as principais constatações que comprovam o atingimento dos objetivos pretendidos. Finaliza-se com as limitações e recomendações para novos estudos.

2 REVISÃO DE LITERATURA: Controle social e Conselhos Gestores

2.1 Definindo o Controle Social

No estudo do controle social podem ser identificadas duas vertentes teóricas, a da Ciência Social e Ciência Política (GOULART, 2011; MAGALHÃES; SOUZA, 2015). Na Ciência Social, o termo “controle social” foi utilizado pela primeira vez em uma publicação do início do século XX, de autoria do sociólogo Edward Alsworth Ross (GOULART, 2011). Para Ross, o controle social ocorre por meio da assimilação e internalização pelos indivíduos das normas culturais do seu ambiente social (GOULART, 2011).

Ainda no final do século XIX, existiam noções sobre o controle social nos estudos de Émile Durkeim, ao abordar sobre os problemas de ordem e integração social em um período de desordem política e social na III República da França (GOULART, 2011). De modo geral, a finalidade do controle social para Ciência Social é a estabilidade da ordem social vigente (GOULART, 2011).

Na Ciência Política o controle social, pode significar a **controle do Estado sobre Sociedade Civil, controle da Sociedade Civil sobre o Estado, e o controle compartilhado entre Estado e Sociedade Civil** (GOULART, 2011; MAGALHÃES; SOUZA, 2015). Ressalta-se que, o objetivo do controle social na Administração Pública é “assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico” (DI PIETRO, 2014, p. 808). Os princípios que a Constituição Federal do Brasil estabelece são que as ações da Administração Pública sejam impessoais, atinjam finalidade pública, respeitem ao rigor ético e moral administrativo e sejam divulgadas para conhecimento público (BRASIL 2012).

As raízes do pensamento do **controle social do Estado sobre a Sociedade Civil** estão fundamentadas em autores como Robbes, Locke e

Rousseau que preconizam superioridade do Estado em relação ao povo para regulação de conflitos, garantia de direitos e expressar a vontade do povo (GOULART, 2011).

O Estado ao elaborar e impor as políticas públicas, exerce assim, o controle sobre a sociedade civil, a qual compartilha os custos da implementação dessas políticas (GOULART, 2011). Entende-se por estes custos as possibilidades de corrupção, as obras desnecessárias, os problemas de gestão dos recursos públicos (CORZO, 2013).

A abordagem do **controle da sociedade civil sobre as ações do Estado** está inscrita no pensamento de Gramsci (2000) que concebe a sociedade civil um lugar onde se processa a articulação institucional das ideologias e dos projetos classistas. O autor é referência nos estudos relativos à ampliação da teoria do Estado.

O controle social da sociedade civil sobre o Estado é exercido por dois ângulos: primeiro, pela luta caracterizada na disputa da hegemonia em que um grupo poderá impor o seu projeto político vencedor e, segundo, pela hegemonia o mesmo grupo poderá direcionar o aparato coercitivo (Estado restrito) para implantar o novo projeto hegemônico.

Na administração pública esta modalidade de controle social se aproxima mais do controle social criados por iniciativa da sociedade, como as manifestações de rua, as redes sociais, os grupos de pressão (lobby), as organizações sociais defensoras de direitos, os movimentos, os coletivos e as plataformas.

Algumas definições de controle social se aproximam desta noção do controle da sociedade sobre o Estado. Na definição da Controladoria Geral da União, por exemplo, o controle social é “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 16). O controle social é a “ [...] sociedade fiscalizando e controlando as

atividades do Estado, eliminando os modelos tradicionais e autoritários de gestão das políticas públicas, bem como a adesão de práticas que oportunizam a maior” (DIEGUES, 2013, p. 87).

Por Controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO, 1909, p. 283).

Existe a concepção de que o controle social pertence às classes sociais, isto é, o controle não é do Estado nem da Sociedade Civil. O controle é realizado por classes que estão em constante luta por seus interesses. O Estado é controlado quando atende às demandas das classes (SILVA; SILVA, 2011).

O controle social não é do Estado ou da sociedade civil, mas das classes sociais. Por isso é contraditório, pode ser de uma classe ou de outra, pois a sociedade civil enquanto momento do Estado é um espaço de luta de classes pela disputa de poder. É a partir desta concepção de Estado – com a função de manter o consenso além da sua função coercitiva –, quando incorpora as demandas das classes subalternas, que se abre a possibilidade de o Estado ser controlado por essas classes, a depender da correlação de forças existente entre os segmentos sociais organizados na sociedade civil (SILVA; SILVA, 2011, p. 2)

Na literatura é recorrente a diferenciação entre o controle social e o institucional. O controle realizado por meio de instituições do Estado é denominado **controle institucional** (FARENZENA, 2010, BRAGA, 2011, DOIN, 2012, CUNIL GRAU, 2013, PINHEIRO, 2015), controle estatal (FARENZENA, 2010, BRAGA, 2011, FERREIRA, 2013, SHOMER, 2014) ou controle governamental (FERREIRA, 2013, PINHEIRO, 2015).

O controle institucional é classificado como interno ou externo. Estes têm a finalidade de examinar se a atividade governamental à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público (CGU). Os princípios básicos são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, definidos pelo artigo 37 da Constituição Federal

O controle interno é o controle do Executivo, Judiciário e Legislativo sobre as suas próprias atividades nos três níveis do Estado: União, Estado e Municípios. O nível mais básico, presente em todos os dias são os controles administrativos. Estes são o controle de estoques, de frequência, controles de entrada e saída dos veículos e as fichas de combustível, controles sobre distribuição de medicamentos e merenda escolar, entre outros (ENPAP, p. 13). Também existe em cada poder um Sistema de Controle Interno para verificar a eficácia dos controles administrativos adotados pelos gestores, acompanhar a execução das políticas públicas e propor melhorias necessárias para que os objetivos sejam alcançados (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015, p. 14). No caso do Executivo; o Presidente do país, Governadores dos estados ou Prefeitos. As controladorias, também nos três níveis: Controladoria Geral da União, Controladoria Geral do Estado e Controladoria Geral do Município, realizam a fiscalização ou auditoria das atividades do executivo. Entre suas responsabilidades estão avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos.

Controle institucional externo é aquele feito por órgãos estatais diferentes daqueles que realizaram o ato a ser controlado (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015). O controle externo é função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional (Deputados e Senadores); no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos estados (Deputados), da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios (Vereadores), com o auxílio dos respectivos Tribunais da união, estado e municípios (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015, p. 6; CUNILL GRAU, 1999).

O **controle social** é a “atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias da participação democrática no controle das ações do Estado e dos poderes públicos” (SILVA, 2002, p. 118). Esta definição, portanto, se aproxima à definição exposta de controle social da sociedade civil sobre o Estado. O controle institucional, se distancia desta

lógica, na medida que pode ser definido também como o controle do Estado realizado sobre ele mesmo.

o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 17).

Com relação ao tempo dos atos e fatos de gestão que se deseja controlar, o Controle Social pode ser prévio, concomitante e posterior (DI PIETRO, 2015) ¹: No prévio pode ser realizado na participação nas audiências abertas e em reuniões de planejamento das políticas e do orçamento público. O concomitante no acompanhamento, fiscalização e denúncia durante a execução dos programas e gastos governamentais. O posterior, na avaliação de resultados, desempenho e eficiência da gestão de determinado agente (DI PIETRO, 2015).

Cunha (2003) acredita que o controle social é o poder que a sociedade organizada tem para interferir no planejamento das políticas públicas do Estado. Também reconhece que os instrumentos de controle social podem ser agrupados em dois grupos, os que tem base legal e os que não possuem, respectivamente. O Monitoramento legal é feito por conselhos gestores, Ministério Público, Tribunal de contas, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, ação popular, código do consumidor, defensoria pública, legislativo, comissões, orçamento participativo, audiência pública. Os que não estão sustentados em bases legal, é dizer, o Monitoramento Autônomo, encontra-se nos

¹ Ressalta-se que embora tenha-se focado nos controles institucional e social, existem outras categorias que podem ser conferidas na obra de Di Pietro (2015). De acordo com esta autora o controle social pode ser classificado quanto ao momento (prévio, concomitante ou posterior), ao órgão (administrativo, legislativo ou judicial); ao aspecto da atividade administrativa a ser controlada (legalidade ou mérito), entre outras classificações que podem ser constadas em seu livro.

sindicatos, ONGs, universidades, ouvidorias independentes, partidos políticos (CUNHA, 2003). Desse modo, o controle social tem uma:

1) **função política**: que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública; 2) **função jurídica**: que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente; 3) **função social**: assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando estimulam-se os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos (BRAGA, 2011, p. 53).

O controle social na administração pública, que se manifesta nos conselhos gestores é entendido como um controle social compartilhado entre Estado e Sociedade Civil. A análise se aproxima da abordagem da Ciência Política, cujo foco é a análise da função Política dos conselhos, isto é, a participação de membros da sociedade civil no exercício do controle social nos processos decisórios dos conselhos.

2.2 Controle social: Estado e Sociedade Civil

A concepção do controle compartilhado entre o Estado e a sociedade civil é disputada teoricamente no mundo contemporâneo. Essa disputa é marcada pelo embate de duas propostas que têm como ponto de convergência a ampliação e aprofundamento da democracia por meio da participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas

No caso específico da implementação das políticas públicas tal disputa lança luz sobre o controle social do orçamento público. Para que esse controle exista de fato, é determinante controlar os processos orçamentários e financeiros relacionados com a alocação e aplicação dos recursos, pois são esses que possibilitam a implementação das políticas públicas de acordo com as prioridades definidas com a participação da sociedade civil organizada (CORREIA, 2005).

Entende-se controle social compartilhado como a participação da sociedade civil organizada no processo de deliberação compartilhada com a gestão pública no que concerne a implementação de políticas públicas.

Neste estudo, este tipo de controle na esfera pública designa os espaços de participação da sociedade civil na gestão pública previstos em lei. Os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação (ENAP).

2.2.1 Conselhos Gestores como mecanismos de Controle

Os conselhos gestores temáticos ou setoriais acumulam, quando disposto em lei, competências de formulação de políticas públicas com a participação de representantes da gestão pública e da sociedade civil organizada. São em alguns casos conhecidos, por esta característica, como conselhos gestores de políticas públicas. Neste sentido, os Conselhos Gestores são considerados a manifestação do controle social compartilhado entre a Sociedade Civil e o Estado (CARVALHO, 1998).

Os chamados Conselhos de Políticas Públicas foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil (CICONELLO, 2008, p. 4).

Também são vistos como a expressão de um controle social do Estado sobre a sociedade civil. Devido a dependência de recursos do Estado, conselhos são cooptados pela gestão pública e não atingem uma pluralidade e tampouco, uma igualdade participativa. “Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas” (DIEGUES, 2013, p. 7).

No debate atual sobre os mecanismos de controle social — conselhos e conferências — destacam-se algumas posições: a que considera que esses espaços devem ser abandonados pelos movimentos sociais, por estarem totalmente capturados pelo Estado; a que defende os conselhos como únicos espaços de luta para a conquista de mais poder dentro do Estado; e a posição que julga que tais espaços devem ser tensionados e ainda ocupados pelos movimentos sociais, apesar de reconhecer os seus limites em uma conjuntura de refluxo e cooptação de muitos desses (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 134).

A importância dos conselhos gestores como mecanismo de controle social está na possibilidade de abrir, institucionalmente, o espaço para a participação na gestão pública de membros que não fazem parte da gestão estatal. São nos conselhos que a sociedade civil organizada, por meio da eleição de seus representantes, seja um representante de uma associação de moradores de bairro, de uma associação comercial, por exemplo, podem exercer a cidadania. Nestes espaços podem participar da decisão do emprego de recursos visando o bem comum. Ao participar ativamente dos conselhos, cidadãos exercem, conseqüentemente, uma importante função na administração pública: o controle social. É o combate as decisões que privilegiam uma minoria ou particulares.

O acompanhamento e a participação da sociedade na definição da alocação dos recursos destinados às políticas sociais, que estão sendo descentralizados para os estados e municípios através de fundos específicos, são de grande importância para que estes sejam gastos com o atendimento às demandas reais da maioria da população e não fiquem a mercê dos interesses clientelistas, privatistas e/ou de 'currais eleitorais'. O Conselho pode ser um instrumento para este fim, já que planos, programas, projetos, relatórios financeiros, entre outros, têm que passar pela sua aprovação. É um espaço que não pode ser desprezado numa realidade como a brasileira onde o que é público é tratado com descaso, os recursos para as políticas sociais são escassos e o controle sobre estes ainda, na sua maioria, está nas mãos dos gestores tratando-os com sigilo como se fossem privados (CORREIA, 2009, p. 26).

Alguns autores na conceituação dos conselhos gestores se aproximam da abordagem de controle institucional (FARENZENA, 2010; BRAVO; CORREIA, 2012). Por serem institucionalizados pelo Estado e estarem vinculados ao poder executivo. Os autores reconhecem, todavia, sua função de controle social.

Além disto, os mecanismos de controle social — conferências e conselhos — foram institucionalizados no âmbito do Estado e estão situados no Poder Executivo. Não se tem neste espaço a pretensão do controle do capital, este é incontrolável. Trata-se de garantir o direito à saúde interferindo na elaboração da política do setor. Neste sentido, pode-se disputar o fundo público, denunciar sua alocação crescente para a reprodução do capital em detrimento da reprodução do trabalho, exigir a transparência do uso de recursos públicos e à efetivação dos direitos sociais. Estas pautas são importantes, mesmo que estejam circunscritas à emancipação política, no contexto de retrocessos no campo dos direitos sociais e incentivo à ampliação do setor privado nas áreas "não exclusivas do Estado", como saúde e educação (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 137)

O contexto nacional da instituição dos conselhos gestores é delineado pela Constituição de 1988 (CICONELLO, 2008) (BRASIL, 2012) que dentre suas diversas disposições, formalizou a participação política da sociedade civil na gestão pública. A Constituição contribui para formalizar o controle social a partir dos conselhos gestores ou “conselhos de administração constituídos pela sociedade” (PEREIRA, 1996, p. 29).

Os conselhos têm grande potencial para exercer um controle mais rigoroso e concreto sobre a política pública em si e sobre seus resultados, devido à redução da assimetria de informações e o aumento da capacidade cognitiva para sua interpretação e julgamento, condições favorecidas pelo processo de deliberação. Mais uma vez, no entanto, grande ênfase deve ser dada ao desenho institucional, como forma de garantir os instrumentos que viabilizam a colocação da agenda do conselho nos planos e orçamentos públicos e o monitoramento de sua execução, em um ambiente de argumentação livre entre iguais (GOMES, 2015, p. 908)

Os conselhos gestores são um mecanismo de controle social. A sua institucionalização pelo Estado, as vezes, o faz confundir como pertencente ou uma instância dependente do Estado. Todavia, o ponto de vista aqui assumido, é que estes espaços independentemente de sua vinculação ou não ao governo, é um espaço que possibilita a participação de membros da sociedade civil, não pertencentes ao poder público. Representantes de setores significativos de determinada temática da Gestão Pública, não pertencentes ao Estado, tem o poder de interferir e mudar o curso de processos decisórios que ocorrem nestes espaços deliberativos, em favor de um bem comum.

2.2.2 Caracterização de Conselhos Gestores

Em estudos sobre conselhos gestores, alguns aspectos são recorrentes na caracterização dos conselhos: como o **elemento jurídico** (a Constituição de 1988 do Brasil institucionalizou a possibilidade de criação dos conselhos), os **temas** (o conselho é setorial ou temático), os **níveis** (federal, estadual e municipal), a **representação** (os membros são representantes de organizações civis e entidades do governo), a **paridade** (número igual de agentes e sociedade civil representada), a **natureza** (consultivo, deliberativo, fiscalizador). Estas características são citadas por Oliveira e Pereira (2014); Tenório e Kronemberger (2012); Vera e Lavallo (2012); Faria (2010); Lüchmann (2008); Coelho (2007); Tatagiba (2005); Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003) e Gohn, (2002).

Diante desta dispersão de características, alguns aspectos foram selecionados, adaptados e organizados no quadro 1, a partir das abordagens sobre Conselhos Gestores de Draibe (1998); Buvnich (2014) e Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008).

Quadro 1 - Caracterização dos conselhos gestores

Categoria	Subcategoria	Critério
Representação	Vinculada	A representação das categorias sociais ou profissionais se faz por meio de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes, ainda que os critérios de indicação variem.
	Vinculada funcional	Os membros são indicados por ocuparem um determinado cargo. Assim, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa.
	Não vinculada	Os membros são indicados em razão da expressão de seu trabalho na sociedade (seja no meio acadêmico ou empresarial). Sua indicação decorre diretamente de convite do governo, "ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares".
	Mista	Convivem no conselho a representação vinculada e não vinculada.
Natureza da participação	Consultivos	Tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório.
	Deliberativos	Possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo.
	Fiscalizador	Dedicado a monitorar uma determinada política a que é designado
Composição	Bipartites e paritários	Formados por governo e sociedade civil com o mesmo número para cada segmento.
	Bipartites e não paritários	Formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos.
	Tripartites e paritários	Estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria.
	Múltiplos e não paritários	Estão presentes membros do governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas.

Fonte: Elaborado a partir dos textos de Draibe (1998); Buvnich (2014); Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008).

A expectativa é que os conselheiros aceitam participar do conselho movidos pelo atendimento de interesses da entidade que representa (SILVA, JACCOUD; BEGHIN, 2005). A **representação** pode ser **vinculada**: a sociedade civil indica o seu representante. A Associação de Hotéis da comunidade, por exemplo, indica qual participante da associação irá representar o setor. **Vinculada funcional**: a pessoa é indicada apenas por ocupar determinado cargo. É o que acontece nas cadeiras ocupadas por pessoas que trabalham em secretarias municipais. Elas ocupam a cadeira como representante no conselho, na maioria das vezes, porque exercem o cargo na secretaria. **Não vinculada**: a competência da pessoa é tão relevante que é convidada para participar. **Mista**: é a junção entre a representação vinculada e não vinculada. O controle social se enfraquece com a indicação de pessoas pouco representativas e com capacidade fraca de tomar decisões (PESSANHA; FIGUEIREDO, 2005).

No regimento do conselho consta, normalmente, a sua **natureza de participação**. Nos **consultivos** apenas se votam projetos, os conselheiros são consultados, cabendo outro setor decidir sobre recursos, planejamentos e assuntos da pauta. No **deliberativo**, os conselheiros decidem onde investir recursos financeiros, propõe projetos. A principal diferença entre um consultivo e deliberativo é que este último possui autonomia sobre a decisão de recursos financeiros. O **fiscalizador** é dedicado a monitorar uma determinada política a que é designado (IPEA, 2012).

Em termos de **composição**, os conselhos são classificados pelo número de partes em **Bipartites, tripartites ou múltiplos**. Um bipartite por exemplo é quando a composição é formada por membros da sociedade civil organizada e do governo, ou seja, duas partes. Também é considerada a equivalência de membros em cada uma dessas partes. Os **paritários** possuem número igual, e os **não-paritários** tem o número distinto de membros em cada parte.

2.2.3 Definições normativas

O controle social realizado pelos Conselhos Gestores é limitado por outras instituições: “a atuação e a soberania do conselho “esbarra” em outras institucionalidades do município” (GOMES, 2003, p. 91). Um estudo recente de enfatizou a utilização de documentos como Plano Plurianual e plano setoriais com vistas à verificação aplicação destes na realização do controle social (KLEBA, COMERLATTO; FROZZA, 2015).

A Constituição Federal prevê no artigo 165, que as previsões de recursos para as políticas públicas baseiam-se em três instrumentos de normativos: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (cf. quadro 2).

Quadro 2 – Definições de PPA, LDO e LOA

O Plano Plurianual de Investimentos (PPA)	O PPA contém a projeção do planejamento e investimento do governo para quatro anos. Ao entrar em exercício do mandato, o prefeito deve encontrar um Plano em vigência desde o prefeito anterior e deve segui-lo no seu primeiro ano de mandato. Ao longo deste primeiro ano, o prefeito deverá formular um novo Plano que deverá ser aprovado pela Câmara Municipal e vigorará a partir do segundo ano de seu mandato, pelos próximos quatro anos.
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	A LDO estabelece as linhas gerais a serem observadas na administração dos recursos disponíveis no orçamento municipal. Deve estar baseada no Plano Plurianual de Investimentos e servir de instrumento auxiliar para a elaboração da Lei de Orçamento Anual. A Lei de Diretrizes Orçamentárias trata das questões orçamentárias mais gerais, enquanto as questões mais específicas são tratadas pela Lei de Orçamento Anual.
A Lei de Orçamento Anual (LOA)	A LOA é obrigatória e deve ser elaborada todo ano para aplicação no ano subsequente. Ela discrimina as receitas e as despesas previstas para o ano seguinte e, em princípio, orienta o município como deve dispor de seus recursos financeiros. Deve seguir as diretrizes traçadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual de Investimentos aprovados na Câmara Municipal.

Fonte: Organizado a partir de IBGE (2001).

O PPA é basilar para a LDO e LOA. O plano plurianual por ser um planejamento para quatro anos limita em linhas gerais as possibilidades de ação da LDO e LOA. Assim, estas últimas devem estar alinhadas com o PPA. A LDO apresenta as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual. Na LoA, que a cada ano deve ser elaborada, contém o orçamento para a implementação de projetos ou políticas públicas. Estes instrumentos são utilizados pelo Estado a nível federal, estadual e municipal.

2.3 Administração Pública e Processo decisório

A administração pública pode ser entendida como uma disciplina; a própria administração privada ou uma profissão que recorre a teorias para produzir impactos práticos (DENHARDT; DENHARDT, 2015). Enquanto disciplina, existem visões que corroboram para uma “ciência multidisciplinar”, na qual incluem a administração, a sociologia, a psicologia (FARAH, 2011), ou ainda interdisciplinar (ANDION, 2012). A gestão pública equiparada a uma gestão de empresas, embora exijam uma gestão eficiente, a primeira se difere por requerer a compreensão do contexto político e constitucional, onde autoridade e poder se misturam (KLIKSBURG, 2015).

De acordo com Andion (2012) a Teoria da Administração Pública pode ser compreendida pelas vertentes estadocêntrica, pluralista, nova administração pública (NAP) e novo serviço público (NSP). A estadocêntrica é marcada pela influência de autores da administração clássica e da teoria da burocracia e a pluralista aproxima a administração da política.

Alguns modelos acompanharam a evolução da Administração Pública. O primeiro foi o **patrimonialista** (HELAL; VARGENS, 2012). O segundo, o modelo clássico ou **Administração Pública Tradicional (APT)** (ROCHA, 2011) ou *Old Public Administration* (ROBINSON, 2015; DENHARDT; DENHARDT, 2015). O terceiro, a **Nova Administração Pública (NAP)** (MOTTA, 2013; ABREU, HELOU; FIALHO, 2013; ANDION, 2012), Nova Gestão Pública (ROCHA, 2011), ou *New Public Management* (DENHARDT; DENHARDT, 2015; HOOD; DIXON, 2015; OSBORNE, RADNOR, *et al.*, 2015). O quarto, é o **Novo Serviço Público (NSP)** (MOTTA, 2013; ANDION, 2012; ROCHA, 2011), *New Public Service* (DENHARDT; DENHARDT, 2015; ROBINSON, 2015), *New Public Governance* (ROBINSON, 2015; OSBORNE, RADNOR, *et al.*, 2015) ou *post-New Public Management* (ROBINSON, 2015; HOOD; DIXON, 2015).

A administração pública brasileira tem origem no modelo patrimonialista de gestão (HELAL; VARGENS, 2012) cujas práticas administrativas do estado, em meados do século XVI, privilegiavam interesses privados de aristocratas e colonos, e o país era um patrimônio da coroa portuguesa (HELAL; VARGENS, 2012). Neste modelo o controle social era praticamente inexistente. O Estado atendia interesses privados, o público se confundia com o privado. Mulheres, analfabetos nem sequer votavam, aliás uma minoria tinha direito de votar (CARVALHO, 2002). “As ideias sobre uma administração pública eficiente avançaram com a revolução industrial e enfraquecimento dos poderes aristocratas e absolutistas” (MOTTA, 2013, p. 82).

A APT tem sua origem nos princípios da burocracia Weberiana (ROCHA, 2011) e seu propósito era de “determinar um método de organização racional e eficiente, em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários” portuguesa (HELAL; VARGENS, 2012, p. 166) que agiam contra ao bem comum. Tornou-se evidente o controle social exercido pelo Estado por meio de controles burocráticos, conhecida como “papelada”, para atingir a eficiência. As críticas a este modelo residem na desumanização do Estado, a desconsideração da vontade do cidadão, o engessamento da máquina pública (HELAL; VARGENS, 2012).

A NAP orientou-se por princípios da administração privada para alcance da eficiência e superação do excesso de burocracia que tornava o Estado ineficiente. Contudo, a tentativa de flexibilizar não extinguiu os controles tradicionais, e em alguns casos aumentou a burocracia. “Algumas reformas criaram mais regras burocráticas e mais níveis hierárquicos para controlar a suposta descentralização” (MOTTA, 2013, p. 85). O menor sucesso da NAP ocorreu em sociedades com tradições patrimonialistas, com predominância de descrença das pessoas e resistência às mudanças (MOTTA, 2013).

Uma diferença importante entre a NAP e a APT é o controle. A NAP foca nos resultados e não nos processos como faz a APT (ROCHA, 2011).

Assim, são comuns na NAP a privatização para entregar ao cidadão cliente ou consumidor os produtos que necessita. Neste aspecto, a participação e o controle social são deixados de lado, devido ao foco na eficiência econômica (BRULON, OHAYON; ROSENBERG, 2012).

A NAP envolve um conjunto de características que demarcam a busca de ultrapassar o patrimonialismo, clientelismo, a burocracia exacerbada, com o fim de direcionar o Estado para o cidadão, em favor de uma descentralização, prestação de contas, maior autonomia local, delegação de autonomia e flexibilização da burocracia (KLIKSBURG, 1994; PEREIRA, 1996).

Em busca de superar estas limitações, o NSP combina eficiência e efetividade por meio do envolvimento da sociedade na esfera pública (SANTOS; HOFFMANN, 2016). Surge com o fim de servir aos cidadãos, não aos consumidores e tem como premissa que o governo não deve ser conduzido como um negócio, mas como uma democracia (ROCHA, 2011).

O NSP contém o controle de conformidade às leis e às normas procedimentais da APT e o controle dos resultados da NAP, mas acrescentando um novo componente, o “dever” do servidor público (ROCHA, 2011). Dever o qual está imbuído da conjugação de administração e política com a participação do cidadão como coprodutor, “já que a natureza das questões públicas se torna mais complexa, exigindo cada vez mais uma inteligência transversal” (ANDION, 2012, p. 11). Contudo, no Brasil, as experiências de participação cidadã ainda estão muito focadas na instância da deliberação e não na construção coletiva da política pública. Assim,

faltam mecanismos institucionais à Administração Pública que possibilitem consolidar a coprodução como estratégia para concretizar o bem público. Esses mecanismos envolvem a coordenação política e a liderança dessa rede de coprodução, tarefas que são bem mais complexas do que as exercidas no âmbito da burocracia (ABREU, HELOU; FIALHO, 2013, p. 616).

No NSP os agentes públicos perdem a sua centralidade, pois muitos agentes e instâncias podem intervir sobre o mesmo problema e passam a depender cada vez mais de terceiros (ANDION, 2012). Neste sentido, tem havido uma tendência de enfraquecimento do papel, proatividade e aspectos políticos de governar (MOTTA, 2013). Talvez a confirmação desta tendência aproxime a administração pública da política, porém, como mencionado, de uma política redefinida.

Alguns fatores corroboram para esta (re)definição: a decepção com a representação política, o foco no controle social pela sociedade, aproximação de agentes públicos com as comunidades para ouvir as suas sugestões em prol de uma democracia da administração e maior eficiência nas decisões de recursos (MOTTA, 2013).

As mudanças na administração pública também estão relacionadas as reformas. Os modelos mencionados sofreram influências das reformas que aconteceram em 1936, 1967 e 1995 (HELAL; VARGENS, 2012). A primeira caracterizou-se pela burocratização do Estado. A segunda tentou a descentralização e desburocratização, que culminou na terceira, cujo foco consistiu na implementação da NAP (HELAL; VARGENS, 2012). Contudo, em relação à reforma de 1995, devido a aderência de princípios participativos é identificada uma aproximação com o que alguns autores chamam de modelo societal (KLERING, PORSSE; GUADAGNIN, 2010; PAULO, 2010). Esta reforma, devido a organização em rede do estado, a interação entre os níveis de governo, a sociedade e entidades também tem sido identificada como um modelo sistêmico de Administração Pública (KLERING; PORSSE, 2014; KLERING, PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Contudo,

O modelo de redes parece servir para as condições nas quais os atores principais concordam nos objetivos e formas, mas, paradoxalmente, se existisse tal nível de acordo, então não haveria a necessidade de redes. Embora as redes sejam apresentadas como alternativas às formas convencionais de governo, elas são carentes de normas de decisão predeterminadas que permitam a tomada de decisões nas circunstâncias mais difíceis e também legitimem tais decisões (PETERS, 2008, p. 296).

De modo geral, “Os modelos de administração pública no Brasil acabaram se sobrepondo, trazendo limitações ao seu bom funcionamento” (BRULON, OHAYON; ROSENBERG, 2012, p. 279). Por alguns, esta sobreposição, é vista como a valorização do hibridismo para gestão pública (SILVA, PEREIRA; ALCÂNTARA, 2012) ou uma gestão adaptada à cultura brasileira, também chamada de “administração pública tupiniquim” (ZWICK, TEIXEIRA, *et al.*, 2012).

A respeito da dicotomia entre administração e política que permeou a origem dos estudos em administração pública, a ênfase na administração alinha-se aos princípios da NAP (MOTTA, 2013), cujo enfoque principal é atingir a eficiência. Contudo, conforme destaca Motta (2013, p. 83) “aos poucos, foi se desenvolvendo a crença de que a ciência da Administração Pública não progride independentemente de fortes laços políticos, do meio cultural, nem divorciada dos ditames de uma época”.

Deste modo a eficiência e eficácia da Administração pública estão próximas de uma interação com o sistema político e expectativas sociais (MOTTA, 2013). O critério de eficiência para a administração pública é questionado na medida que existem limitações como a dificuldade de conhecer os valores a serem alcançados, impossibilidade de considerar a percepção de todos, a falta de neutralidade em questões políticas (OLIVEIRA; PAULA, 2014).

A apresentação da evolução da administração pública permite inferenciar sobre a caracterização do controle social em cada modelo de gestão. Ao conceituar cada um podem ser notados a omissão ou aumento do controle e a mudança dos setores envolvidos no controle: Estado, organizações não-estatais, Estado e Sociedade. Assim o controle social de (re) significa com as mudanças de modelo da gestão pública (MAGALHÃES; SOUZA, 2015).

2.3.1 Abordagens para análise de processo decisório

A análise de processos decisórios pode seguir quatro abordagens: a racional (DETRIE, 2005; CHOO, 2003), a organizacional (DETRIE, 2005) ou processual (CHOO, 2003), a política (DETRIE, 2005; CHOO, 2003) e a abordagem da lata de lixo (DETRIE, 2005) ou anárquica (CHOO, 2003).

No modelo racional, “a organização assemelha-se a um ator único, homogêneo, racional, consciente de si mesmo e de seu ambiente, e com os objetivos e/ou preferências relativamente estáveis” [...]O processo de decisão resume-se a uma sequência de passos logicamente encadeadas: formulação do problema; identificação e explicação de todas as ações possíveis; Avaliação de cada ação por critérios objetivos ou derivado preferências; escolha da solução ideal (DETRIE, 2005, p. 628)²

O modelo racional, desenvolvido inicialmente por Simon, March e Cyert (CHOO, 2003, p. 275), é caracterizado pela rotina e normas. A tomada decisões se orienta por objetivos e procedimentos racionais. A escolha com racionalidade plena seria aquela que considerasse todas as alternativas possíveis.

O modelo processual, “exemplificado no trabalho de Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, elucida as fases e ciclos que dão estrutura a atividades decisórias aparentemente complexas e dinâmicas” (CHOO, 2003, p. 275). É uma modelo que se aproxima as características do racional, porém com a diferença de não ser tão rígido.

A organização é composta de subunidades; cada sub-unidade é provida de regras e procedimentos próprios, que determinam a sua percepção e orientam o seu comportamento. A relação entre as subunidades se define por regras e procedimentos. Todas as subunidades são orientadas por uma direção (DETRIE, 2005, p. 633)³.

² L'organisation se confond avec un acteur unique, homogène, rationnel, conscient de lui-même et de son environnement, et doté d'objectifs et/ou de préférences relativement stables [...]Le processus de décision se résume à une succession d'étapes logiquement Enchaînées: formulation du problème ; repérage et explicitation de toutes les actions possibles; évaluation de chaque action par des critères dérivés des objectifs ou des préférences; choix de la solution optimale (DETRIE, 2005, p. 628)

No modelo “lata de lixo” ou anárquico não há clareza em relação aos problemas e as decisões. As decisões são resultado do encontro de problemas, soluções, participantes e situações de escolha. “As organizações são semelhantes a latas de lixo onde os problemas e soluções são atirados pelos participantes, e as decisões resultam do encontro de correntes independentes de problemas, soluções, participantes e situações de escolha” (CHOO, 2003, p. 275).

O modelo da lata de lixo, formulado por J. March, Cohen e J. Olsen, consideram uma decisão como o produto de um encontro casual em umas circunstâncias especiais (oportunidade de escolher), questões (pendente) soluções (prontos) e decisores políticos mais ou menos envolvidos (os participantes). As oportunidades de escolha são ocasiões em se espera uma decisão de uma organização (assinatura de contratos, contratação ou demissão, reuniões de orçamento, planejamento de comissões, etc.) (DETRIE, 2005, p. 641)⁴.

No modelo político, diferentes jogadores “ocupam diferentes posições e exercem graus diferentes de influência, de modo que as decisões resultam menos de uma escolha racional do que dos altos e baixos da política” (CHOO, 2003, p. 275). Nesse sentido, no modelo político de tomada de decisões, é previsto decisões não racionais, devido aos acordos, conciliações e outros procedimentos para atingir o consenso na política.

No modelo político, a organização é vista como um conjunto de jogadores - indivíduos ou grupos - colocados em situações especiais dentro de uma estrutura mais ou menos precisa (hierarquia, processo orçamento, a divisão do trabalho). Os

³ L'organisation est composée de sous-unités; chaque sous-unité est pourvue de règles et de procédures qui lui sont propres, qui conditionnent sa perception et guident son comportement. Les rapports entre les sous-unités sont eux-mêmes définis par des règles et des procédures. L'ensemble des sousunités est coiffé par une direction (DETRIE, 2005, p. 633) .

⁴ Le modèle de la poubelle, formulé par J. March, M. Cohen et J. Olsen, considère une décision comme le produit de la rencontre fortuite, lors d'une circonstance particulière (opportunité de choix), de problèmes (en suspens), de solutions (toutes prêtes) et de décideurs plus ou moins concernés (participants). Les opportunités de choix sont les occasions par lesquelles une organisation est censée produire une ou des décisions (signature de contrats, embauche ou licenciement, réunions budgétaires, comités de planification, etc.) (DETRIE, 2005, p. 641).

jogadores estão imbuídos de interesses, objetivos e controlam diferentes recursos (autoridade, status, dinheiro, tempo, homens, ideias, informação). A organização não tem a priori objetivos claros. Os seus objetivos são discutidos e redefinido a partir da sua interpretação pelos atores, dada sua posição de poder. Os objetivos podem permanecer vagos, ambíguos, e a sua estabilidade não é garantida. Indivíduos ou entidades, de estratégias específicas de sua própria situação. O confronto de estratégias particulares é, em parte, regulada pela estrutura da organização e é expressa através de jogos poder, em que os atores usam com maior ou menor habilidade recursos disponíveis. Influência, coligação, conflito, são elementos comuns ou normais no processo político⁵ (DETRIE, 2005, p. 638).

Para o estudo em questão, o modelo político é o que mais se aproxima dos objetivos de estudo. Observa-se, a partir da apresentação destes modelos, que o processo decisório é um processo de encontrar respostas para os problemas ou objetivos que se pretende atingir. Este pode variar em termos de organização (maior ou menor organização), atores envolvidos (públicos, privados, ou públicos-privados), além de elementos que extrapolam o processo decisório (ambiente, interesses, recursos financeiros, recursos humanos, etc.).

2.3.2 Critérios de avaliação de processos decisórios

Seguindo uma abordagem ou modelo político de processo decisório, elegeu-se para discussão as categorias de avaliação de processos

⁵ Dans le modèle politique, l'organisation est vue comme un ensemble de joueurs – individus ou groupes – placés dans des situations particulières au sein d'une structure plus ou moins précise (ligne hiérarchique, processus budgétaire, division du travail). Les joueurs sont dotés d'intérêts et d'objectifs propres, et contrôlent différentes ressources (autorité, statut, argent, temps, hommes, idées, informations). L'organisation n'a pas d'objectifs clairs a priori. Ses objectifs sont discutés et redéfinis à partir de l'interprétation qu'en font les acteurs compte tenu de leur situation de pouvoir. Les objectifs peuvent rester vagues, ambigus, et leur stabilité n'est pas garantie. Les individus ou entités mènent des stratégies particulières à partir de leur situation propre. La confrontation des stratégies particulières est en partie régulée par la structure de l'organisation et s'exprime au travers des jeux de pouvoir, dans lesquels les acteurs utilisent avec plus ou moins d'habileté les ressources dont ils disposent. Influence, coalition, conflit, ruse, sont des éléments normaux du processus politique (DETRIE, 2005, p. 638).

decisórios em espaços deliberativos (VILLELA, 2012). Os indicadores são: processos de discussão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

2.3.2.1 Processos de discussão

A categoria **processos de discussão** envolve o entendimento de como as tradições e valores locais influenciam a compreensão individual sobre o objeto em discussão. No processo de discussão cada pessoa terá uma perspectiva de análise decorrente da carga de experiências. Todavia, o grupo consegue atingir um acordo para coordenar um plano de ação, a partir da exposição de ideias que permitem a compreensão de diferentes realidades que gera um aprendizado, voltado para identificação de soluções aos problemas e justificativa de escolhas destas. Ou seja, é por meio da intersubjetividade, o acordo que surge na discussão crítica, respaldada por direitos igualitários individuais, autoridade legitimada, que se chega a verdade em um processo de discussão que ocorre na esfera pública (VILLELA, 2012). Os critérios utilizados para análise de Processo de discussão:

Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes; **Qualidade da informação:** diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos; **Espaços de transversalidade:** espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista; **Pluralidade do grupo promotor:** compartilhamento da liderança, afim de reunir diferentes potenciais atores; **Órgãos existentes:** uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas; **Órgãos de acompanhamento:** existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa; **Relação com outros processos participativos:** interação com outros sistemas participativos já existentes na região (VILLELA, 2012, p. 39).

Um elemento fundamental do processo de discussão é a informação. A lei de acesso à informação pública, nº 12.527 de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724 se aplica aos agentes públicos da união, Estados, Distrito Federal e Municípios para o acesso às informações (BRASIL, 2011).

Conforme apresentado na figura 1, a legislação sobre o direito de acesso à informação em âmbito internacional surgiu em 1946. Para os objetivos do estudo interessa apresentar alguns pontos do decreto nº 7.224.

Figura 1 – Legislação sobre direito de acesso à informação

Documentos internacionais	Resolução nº 59/46 Declaração Universal dos Direitos Humanos - 1948 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - 1966
Constituição Federal	Art. 5º, XIV Art. 5º, XXXIII Art. 37, caput - Art. 37, §3º, II Art. 216, §2
Legislação Federal	Lei nº 12.527/11
Outras normas	Decreto nº 7.224/12

Fonte: (BERNARDES, SANTOS; ROVER, p. 767).

No capítulo III desse Decreto, que refere-se a Transparência Ativa, o artigo 7, contém: “É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” Sobre as informações que devem ser divulgadas, constam no terceiro parágrafo desse mesmo artigo:

- I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- III - repasses ou transferências de recursos financeiros;
- IV - execução orçamentária e financeira detalhada;
- V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Considera-se, a partir das normas da lei de acesso à informação, que os Conselhos Gestores podem tanto divulgar informações, quanto usufruir de informações que deveriam ser publicizadas pela administração pública municipal. É esperado que os conselhos como uma instituição formalizada pelo Estado também divulguem informações como as atas, datas de reuniões, projetos, programas, composição do conselho, orçamentos, em um site ou página própria de acesso público e intuitivo.

As informações que espera-se uma divulgação por parte da administração pública, preconizadas neste estudo, são àqueles referentes aos orçamentos e planejamento obrigatórios de acordo com a Constituição, como o Plano Plurianual, Leis Orçamentárias Anuais e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A publicidade das informações não é garantia de eficiência na gestão pública. “é praticamente inevitável que quanto mais incompleta ela for, maior a probabilidade de prejuízo de eficiência na alocação dos recursos” (GRUMAN, 2012, p. 102).

2.3.2.2 Inclusão

A categoria **inclusão** significa o envolvimento do cidadão na esfera pública e a representação dos interesses coletivos. Destaca-se que a sustentabilidade de um processo de inclusão social está na participação dos cidadãos (VILLELA, 2012). Os critérios para análise são:

Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão; **Aceitação social, política e técnica:** reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico; **Valorização cidadã:** valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação (VILLELA, 2012, p. 39).

Dois critérios da categoria inclusão não foram selecionados para esta pesquisa. Um é Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito

social, quanto no político e no técnico. O outro, valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.

2.3.2.3 Pluralismo

A categoria **Pluralismo** não representa a simples escolha de representantes políticos. Pluralismo, vai muito mais além, é a participação plural da sociedade civil nos processos decisórios nas políticas públicas locais, ou seja, o Estado não é a única autoridade no processo político. Os critérios de análise são:

Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo. **Perfil dos atores:** características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação (VILLELA, 2012, p. 39).

2.3.2.4 Igualdade participativa

A **igualdade participativa** é a possibilidade de qualquer organização ou cidadão influenciar as deliberações na esfera pública, a partir da liberdade de acesso à este espaço e informação disponíveis (VILLELA, 2012). Os critérios são:

Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes; **Discursos dos representantes:** valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes; **Avaliação participativa:** intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas (VILLELA, 2012, p. 40).

Alguns autores consideram uma política pública o que governantes decidem ou não fazer sobre problemas públicos (KHAWAJA, 2013; KRAFT; FURLONG, 2013; WILSON, 2013). Contudo, nem todos os problemas são públicos, uma distinção pode ser feita entre os sociais e os públicos.

Um problema social é o reconhecido por membros da sociedade, porém não se torna um problema público enquanto não for objeto de políticas públicas ou entrar para a agenda de política. Um problema público é um

problema social reconhecido politicamente como público (SUBIRATS, KNOEPFEL, *et al.*, 2008).

A quantidade de pessoas envolvidas ou interessadas na discussão ou na decisão de um problema se modifica quando se altera a natureza de um bem. Quando público, interessam a toda a comunidade ou maioria dela, os semi-públicos, movimentam grupos de interesse em prol de benefícios que pretendem, e bens privados, seu interesse é individual, e a ação coletiva, praticamente impossível (TANAKA, 2001). Assim, os problemas públicos têm o potencial de atrair um maior controle social.

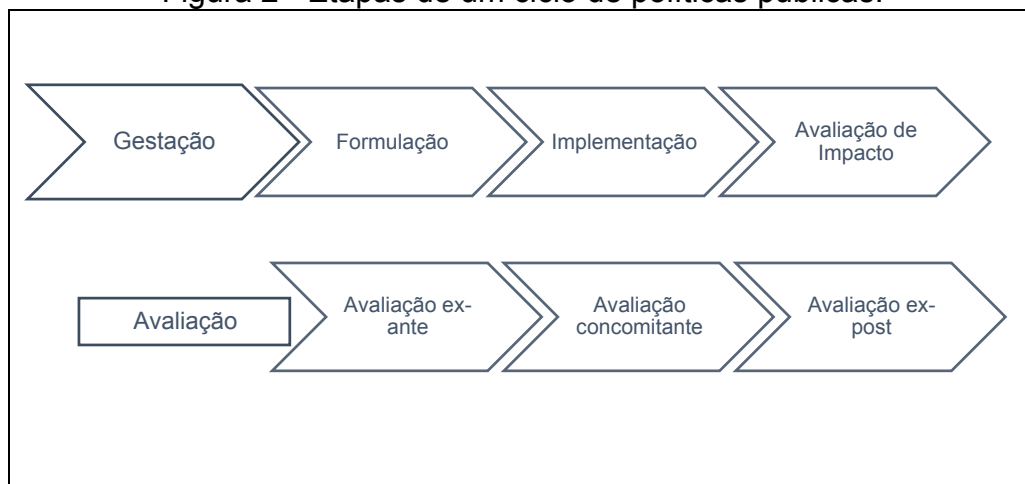
As políticas públicas também podem envolver a participação do cidadão no processo decisório (CORZO, 2013; VILLANUEVA, 2013; GAULT; BLANCO, 2013; GAVILANES, 2009; SUBIRATS, KNOEPFEL, *et al.*, 2008). Contudo, como ressalta Wilson (2013), política pública não é o que cidadãos privados escolhem ou não fazer sobre um problema público, mas o que o que estes são capazes de persuadir oficiais públicos a fazer ou não fazer ou não fazer.

O ciclo de políticas públicas é uma compreensão processual da política, por meio da definição de quatro fases: gestação, formulação, implementação e avaliação de impacto (cf. figura 2).

A percepção de problema envolve a percepção pelos agentes dos problemas mais apropriados para tratamento político. A definição de agenda é o processo de decisão das questões que serão foco ações governamentais. Na Elaboração de programas são estabelecidos programas ou projetos capazes de resolver as questões que estão na agenda. A Implementação é execução do programa por agentes definidos no planejamento do programa. A Avaliação de impacto é a verificação do atendimento dos objetivos propostos, normalmente baseado em indicadores previamente definidos. Os resultados da avaliação podem servir para adequar uma política ou encerrá-la (CORZO, 2013; FREY, 2000; FREY, 2000). A avaliação que ocorre na etapa de formulação é

denominada avaliação *ex-ante*, na etapa de implementação, concomitante, e a da avaliação, *ex-post* (CORZO, 2013).

Figura 2 - Etapas de um ciclo de políticas públicas.



Fonte: Organizado a partir de Corzo (2013).

Neste contexto, estudos empíricos revelam a atuação de conselheiros na geração, formulação e avaliação de políticas e alguns casos implementação (KLEBA, COMERLATTO; FROZZA, 2015; GURGEL; JUSTEN, 2013). Em âmbito municipal as políticas mais comuns são projetos de desenvolvimento e alocacionais (WILSON, 2013). Políticas alocacionais envolvem a distribuição de serviços urbanos: parques, museus, livrarias, ruas, esgotos, etc. Estas Políticas tendem a distribuir serviços na cidade com base em normas profissionais. Como o reparo em ruas de mais uso.

As Políticas de desenvolvimento estimulam a expansão de negócios existentes, a criação de novos negócios, a partir de fundos federais e incentivos fiscais locais (WILSON, 2013). Outro tipo, são as Políticas morais envolvem assuntos morais e a noção de certo ou errado. Exemplos: aborto, controle de natalidade, pornografia, direitos homossexuais, oração e religião nas escolas, educação sexual, pena de morte. Uma característica é que envolvem mais a participação dos cidadãos que as demais, envolvem organizações religiosas, e tendem a ser mais conhecidas, no sentido que é mais divulgada (WILSON, 2013).

2.3.2.5 Autonomia

A **autonomia** pode ser entendida como poder decisório sobre as condições econômicas, políticas ou sociais. Desta forma, até uma comunidade pode resolver os problemas enfrentados, mediante a autonomia conferida à sociedade civil (VILLELA, 2012). Os critérios são:

Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas; **Alçada dos atores:** intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada; **Perfil da liderança:** características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução; **Possibilidade de exercer a própria vontade:** instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva (VILLELA, 2012, p. 40).

Na esfera pública esta autonomia pode ser analisada em diferentes aspectos: o individual, organizacional e financeiro. A nível individual, integram-se abordagens que se referem as capacidades das pessoas em processos deliberativos. A ideia de autonomia como sinônimo de refletir e agir (HELD, 2007), é um exemplo.

A autonomia conota a capacidade dos seres humanos pensar de forma consciente, de ser reflexivo e autodeterminados. Isso implica alguma habilidade para deliberar, julgar, escolher e agir entre os diferentes cursos de ação possíveis na vida privada como na pública (HELD, 2007, p. 371)⁶.

O controle social e autonomia individual se enfraquecem na medida que as pessoas são cooptadas pelo poder político e econômico, a procura de benefícios próprios (REGO, 2009).

⁶ El concepto de «autonomia» o «independencia» reúne estas aspiraciones y ayuda a explicar por qué han sido tan ampliamente compartidas. La «autonomia» connota la capacidad de los seres humanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y autodeterminantes. Implica cierta habilidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre los distintos cursos de acción, posibles en la vida privada al igual que en la pública (HELD, 2007, p. 371).

Outra dimensão da autonomia é a financeira. A falta de recursos financeiros pode causar dependência de outras instâncias para conseguir implementar decisões (REGO, 2009; MARTINS, CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012). Pesquisas apontam os conselhos gestores como dependentes de recursos do Estado (COELHO; NOBRE, 2004; FUKS; PERISSINOTTO, 2006)

A autonomia organizacional é vista como um modo de minimizar a dependência hierárquica, característico de gestões burocráticos. Processos que devem passar por diversas instâncias para serem decididos. A aprovação de recursos ou sua implementação dependente de outros órgãos para sua efetivação são sinônimos de uma dependência organizacional que reduzem ou limitam as alternativas.

A autonomia é a solução oferecida para tratar a rigidez gerada pelo modelo burocrático de organização e gestão. A dependência hierárquica rigorosa sobre as agências a uma cadeia de comando, resulta, pelo menos formalmente, na negação da discricionariedade como princípio de gestão⁷ (CUNILL GRAU, 1999, p. 3).

A autonomia de conselhos gestores é por vezes enfraquecida pelas características que são próprias. Possuem “natureza setorial e fragmentada, sua forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções” (GOMES, 2015, p. 73).

2.3.2.6 Bem comum

Por fim, a categoria **bem comum**, refere-se aos benefícios tangíveis ou intangíveis impactados na melhoria das condições de vida da população em análise (VILLELA, 2012). Os critérios são.

⁷ La autonomía es la solución ofrecida para hacer frente a las rigideces que genera el modelo burocrático de organización y gestión. La estricta dependencia jerárquica de las agencias a una cadena de mando, se traduce al menos formalmente en la negación de la discrecionalidad como principio de gestión (CUNILL GRAU, 1999, p. 3).

Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados; **Aprovação cidadã dos resultados:** avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados (VILLELA, 2012, p. 40).

O bem comum está relacionado à ideia da busca solidária de um fim comum, um valor que somente pode ser alcançado em conjunto. O bem comum é diferente do bem individual e do bem público.

O Bem comum se distingue do bem individual e do bem público. Enquanto o bem público é um bem de todos por estarem unidos, o Bem comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado; trata-se de um valor comum que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto, na concórdia. Além disso, com relação ao bem individual, o Bem comum não é um simples somatório destes bens; não é tampouco a negação deles; ele coloca-se unicamente como sua própria verdade ou síntese harmoniosa, tendo como ponto de partida a distinção entre indivíduo, subordinado à comunidade, e a pessoa que permanece o verdadeiro e último fim. Toda atividade do Estado, quer política quer econômica, deve ter como objetivo criar uma situação que possibilite aos cidadãos desenvolverem suas qualidades como pessoas; cabe aos indivíduos, singularmente impotentes, buscar solidariamente em conjunto este fim comum (BOBBIO, 1909, p. 106)

Assim, existe o bem individual ou bem particular, o bem público ou bem de todos e aquele bem que é construído pelo consenso de uma coletividade. Esta busca conjunta de um fim comum se aproxima à noção de consenso. Em debates públicos, por mais que uma pessoa não concorde com uma determinada justificativa deve respeitar as decisões que são consideradas coletivas.

Uma comunidade política deve estar referenciada num ideal de bem comum, mesmo quando seus membros discordam em questões particulares. A convicção de que compartilham tal ideal os fazem respeitar as decisões coletivas, ainda que sejam muito controversas (mas não a ponto de romper o campo mais amplo do consenso) (COELHO; NOBRE, 2004, p. 163).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: Abordagem de Pesquisa

A abordagem de pesquisa é qualitativa devido às suas pretensões descritivas dos sujeitos do campo em estudo, características dos dados coletados e tamanho da amostra. A sua caracterização e justificação embasada em bibliografia própria é apresentada nos tópicos campo de estudo e sujeitos de pesquisa, método de estudo que abarcam os procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 Campo de Estudo e Sujeitos de Pesquisa

A pesquisa de campo é uma pesquisa qualitativa (GODOY, 1995). Os conselhos municipais de turismo de Ouro Preto e Tiradentes foram elegidos para estudo do tema. O pesquisador visitou-os para conhecimento das pessoas que fazem parte deste espaço, coleta de documentos e contatos para realização de entrevistas. O envolvimento na coleta de dados foi fundamental para conseguir dados que não são publicizados online, assim como a garantia de colaboração nas entrevistas. Na pesquisa qualitativa o pesquisador é um instrumento fundamental (GODOY, 1995).

Para escolha dos conselhos, partiu-se da definição federal de destinos que induzem o desenvolvimento turístico nacional. Neste universo são encontrados 65 destinos turísticos (BRASIL, 2013). Destes, Ouro Preto e Tiradentes são destinos localizados em Minas Gerais e destacam-se pelo reconhecimento internacional e pela atratividade histórica e cultural.

Além disso, estes municípios também fazem parte de uma pesquisa maior que esta dissertação está contemplada. O órgão de fomento é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo 471136/2014-0, e a Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (FAPEMIG), processo APQ-01870-15. Esta pesquisa mais ampla teve o objetivo de entender a relação entre o planejamento público estadual e desenvolvimento turístico. O campo de estudo são destinos que fazem parte do Programa Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico

Regional de Minas Gerais (Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João Del Rei, Sete Lagoas, Santa do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio). Uma das conclusões é a necessidade de integração e participação da comunidade no planejamento do turismo (SOARES, 2012).

Assim, **o campo de estudo** são o Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto (Comtur-OP) e o Conselho Municipal de Turismo de Tiradentes (Comtur-TI). A escolha do conselho de turismo está pautada no fato destas cidades serem conhecidas pela vocação turística. Supõe-se que devido à importância econômica do fluxo turístico para economia local, as decisões públicas para manutenção da qualidade da cadeia turística afetem as pessoas representadas nos conselhos municipais de Turismo.

Em pesquisa qualitativa é comum uma amostra pequena (PAIVA JÚNIOR, LEÃO; MELLO, 2011). O Comtur-OP possui 14 entidades representadas. Cada entidade possui um membro titular e outro suplente. Assim, são um total de 28 conselheiros empossados. O Comtur-TI tem 9 entidades representadas, todavia existem apenas membros titulares.

Os critérios de exclusão adotados abrangem os conselheiros que frequentaram reuniões apenas em 2014 (CE1) ou que estiveram em menos de 50% das reuniões (C2). O quadro 3 apresenta o total de presenças dos membros excluídos das entrevistas. Os nomes foram preservados por questões de anonimato.

O período de análise contemplou a última gestão dos conselhos. No Comtur-OP abrange de outubro de 2014, data de reabertura do conselho até julho de 2015 (última ata disponibilizada), somando um total de 11 reuniões. No Comtur-TI compreendeu de fevereiro de 2014 a julho de 2015 (12 reuniões) (cf. quadro 3).

Quadro 3 – Membros excluídos das entrevistas

Names dos conselheiros	Total de presenças esperadas	Total de presenças observadas	Período das presenças observadas	Crítérios de exclusão
OP1	11	5	set./14 a nov./14	C1 e C2
OP2	11	4	set./14 a jan./15	C2
OP3 e OP4	11	3	set./14 a mai./15	C2
OP5, OP6 e OP7	11	2	set./14 a nov./14	C1 e C2
OP8, OP9, OP10, OP11, OP12, OP13, OP14, OP15, OP16	11	1	set./14	C1 e C2
OP17	11	0	n.a.	C1 e C2
TI1 e TI2	12	2	fev./14 a jun. /15	C2
TI3	12	1	fev./14 a abr./15	C2
TI4 e TI5	12	2	fev./14 a jul./15	C2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de atas do Comtur de Ouro Preto e Tiradentes.

Legenda: OP1 = apelido cunhado pelo pesquisador para o primeiro membro do Comtur-OP. OP2 é segundo membro e assim, sucessivamente. A ordem numérica é apenas para diferenciar.

TI1 = apelido cunhado pelo pesquisador para o 1 membro do Comtur-TI. A regra é a mesma aplicada ao Comtur-OP.

n.a. = não se aplica.

Em Ouro Preto a situação mais frequente foi ir em apenas 1 reunião, no caso, uma das duas que houveram posse em setembro de 2014. De todos os membros, 9 dos empossados foram apenas no dia de posse. Houve um caso de um empossado não ir em nenhuma das reuniões. O membro que teve 5 presenças, as tiveram apenas em 2014. Em Tiradentes, houve somente um caso de um membro ir apenas no dia de posse. Em suma, em ambas as cidades 22 membros não atenderam aos critérios para participação nas entrevistas. Os membros elegidos são apresentados no quadro 4.

Os dados que estão em negrito referem-se aqueles membros entrevistados, que somam um total de 11 entrevistas, 5 em Tiradentes e 6 em Ouro Preto. Foram feitos contatos por telefone, email e alguns não manifestaram para contribuir com a pesquisa.

Quadro 4 - Entidades dos Membros selecionados para entrevista

Entidade representada	Total de presenças esperadas	Total de Presenças observadas	Período das presenças observadas
Convention & Visitours Bureau	11	11	set/14 a jun/15
Secretaria Municipal de Turismo, Industria e Comércio	11	10	set/14 a jun/15
Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto	11	10	set/14 a jun/15
Agências de viagem, receptivos e transporte turístico	11	10	set/14 a jun/15
Secretaria Municipal de Turismo, Industria e Comércio	11	9	set/14 a mar/15
Secretaria M. de Meio Ambiente	11	9	set/14 a mai/15
Universidade Federal de Ouro Preto	11	9	set/14 mai/15
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	11	9	set/14 a mai/15
Área de acervos patrimoniais...	11	9	set/14 a jun/15
Câmara Municipal de Ouro Preto	11	8	set/14 a mar/15
Associação Brasileira da Indústria de Hotéis	11	7	set/14 a mai/15
Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto	11	7	set/14 a jun/15
Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto	11	6	mar/15 a jun/15
Câmara Municipal de Ouro Preto*	11	5	set/14 a jun/15
Trilha dos inconfidentes	12	11	mar/14 a jul/15
Instituto Estrada Real	12	9	fev/14 a mai/15
Secretaria de turismo e cultura	12	9	ago/14 a jul/15
Secretaria de planejamento/Museus	12	8	fev/14 a jul/15
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	12	7	fev/14 a jun/15
Serviço Social da Indústria	12	7	mar/14 a jul/15
Associação Comercial de Tiradentes	12	6	fev/14 a mar/15
Agências de Receptivo	12	6	fev/14 a jun/15
Associação Comercial de Tiradentes	12	4	abr/15 a jul/15

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de atas do Comtur de Ouro Preto e Tiradentes.

Nota: O membro da Associação comercial de Tiradentes foi considerado porque deu continuidade à representação de outro membro que representava à entidade antes do período que iniciou a representação.

*A Câmara Municipal de Ouro Preto aparece duas vezes porque se trata de dois conselheiros.

As entidades do Comtur-op que tiveram seus membros representados foram: Secretaria Municipal de Turismo, Industria e Comércio (total de 2 membros, 1 suplente e 1 titular); Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto; Agências de viagem, receptivos e transporte turístico; Universidade Federal de Ouro Preto e Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto.

Em Tiradentes, os nomes das entidades com conselheiros que participaram da pesquisa foram: Trilha dos Inconfidentes; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Serviço Social da Indústria; Associação Comercial de Tiradentes, Agências de Receptivo e Associação Comercial de Tiradentes.

3.2 Método de Estudo: Estudo de Caso

Adotou-se o método de estudo de caso comparado. As unidades de comparação são os conselhos gestores de turismo das cidades de Ouro Preto e Tiradentes. Estes casos utilizam instrumentos normativos similares, como atas, regimentos, fundo municipal de turismo. Estão envolvidos em uma esfera pública, que inclui as Secretarias Municipais, a Prefeitura, o Legislativo, o Circuito, além de entidades á nível Estadual e Federal. O tamanho do Conselho varia conforme o número de membros. Ouro Preto possui um número de conselheiros ligeiramente superior, contudo em ambos os casos foram entrevistados 6 pessoas de cada. Portanto, pode-se dizer que são casos comparáveis.

Delineia-se como um estudo de caso devido a busca de “comos” e “por quês” do controle social no processo decisório (YIN, 2001). Para a aplicação do estudo de caso comparado utilizou-se entrevistas, observação não participante e documentais como técnica de coleta de dados. Empregou-se análise de conteúdo e interpretação a partir indicadores de avaliação de processos de decisórios de espaços deliberativos (TENENÓRIO *et. al.*, 2008).

3.2.1 Coleta de dados: entrevista, observação não participante e documentais

A coleta de dados foi composta pela busca documentos e realização de entrevistas, nesta ordem. Um contato presencial foi feito em ambos conselhos para ter acesso às atas e agendar as entrevistas.

Os dados foram descritos a partir da percepção dos entrevistados e suas falas que foram anotadas durante as entrevistas realizadas por telefone. O significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são a preocupação essencial do investigador (GODOY, 1995).

As atas têm a função de registrar as principais decisões tomadas ou assuntos discutidos na reunião (FUKS, PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003). Alguns elementos que constam são, local da reunião, data, os membros presentes, a pauta, as discussões, as assinaturas dos conselheiros. Existem conselhos inclusive que divulgam na internet as atas, como o caso do conselho gestor de turismo de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2015).

Na oportunidade de coleta de documentos, em Tiradentes, o pesquisador assistiu uma reunião dos conselheiros e combinou com um dos membros o envio por email das atas. Em Ouro Preto, o dia da visita também foi em dia de reunião, contudo priorizou-se o escaneamento das atas que levaram cerca de quatro horas, por envolver documentos desde 1972, o que impossibilitou a presença na reunião.

A entrevista ocorreu por meio de telefone e seguiu o roteiro de questões do tópico presente no apêndice E. Os entrevistados pontuaram de 0 a 100 cada item. Este será apresentado nos procedimentos de análise de dados⁸.

Os membros que aceitarem ser entrevistados receberão um código que os identifica no texto. TI01, significa que se trata do primeiro (01) entrevistado do Comtur de Tiradentes (TI). OP 03 é o terceiro entrevistado do Comtur de Ouro Preto (cf. quadro 5).

⁸ Os dados da estatística descritiva são apresentados no apêndice E. O propósito é apresentar a confiabilidade dos resultados que podem ser verificadas a partir do desvio padrão em relação à média, ou seja, na coluna do coeficiente de Pearson. A sua descrição não é apresentada no texto por não ser objetivo de análise e se tratar de uma pesquisa qualitativa.

Quadro 5 - Lista de entrevistados

Membro	Comtur
TI01	Tiradentes
TI02	Tiradentes
OP03	Ouro Preto
OP04	Ouro Preto
TI05	Tiradentes
OP06	Ouro Preto
OP07	Ouro Preto
TI09	Tiradentes
OP10	Ouro Preto
TI11	Tiradentes
OP12	Ouro Preto

Fonte: Organizado a partir de dados das entrevistas

O primeiro contato por chamada telefônica com o conselheiro era para saber a disponibilidade. Em alguns casos a entrevista era realizada neste primeiro contato, em outros agendado para um dia mais oportuno para o conselheiro. Durante a entrevista era avisado sobre o termo de consentimento, apêndice C, que seria distribuído por um dos membros em uma reunião para conhecimento e assinatura.

3.2.2 Análise de dados: interpretação e análise de conteúdo

As abordagens qualitativas possuem cunho interpretativo (PAIVA JÚNIOR, LEÃO; MELLO, 2011; MELLO, 2011). As interpretações foram estruturadas a partir dos indicadores de avaliação processos decisórios. Alguns critérios, após a revisão bibliográfica (capítulo 3), foram adequados para melhor atingir os objetivos de estudo. A pesquisa qualitativa parte de questões mais amplas e não parte de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições (GODOY, 1995).

Esta pesquisa não é quantitativa. Embora os conselheiros tenham dado notas para os critérios, estas notas são uma construção subjetiva, não qual pesam a melhor nota para itens que estão mais satisfeitos e a pior para questões para aquelas que estão menos satisfeitos.

A pesquisa reforça seu carácter qualitativo nas descrições (GODOY, 1995), a caracterização dos sujeitos de pesquisa e a sua contextualização no

ambiente em que se insere (PAIVA JÚNIOR, LEÃO; MELLO, 2011; MELLO, 2011).

As categorias de análise utilizadas neste estudo, partiram da pesquisa sobre a cidadania deliberativa, fruto do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A justificativa da utilização deste modelo está pautada nos testes, discussões a qual foi submetido, garantindo a confiabilidade e validade para esta pesquisa.

As categorias são: processos de discussão, orientados por princípios de inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. A partir de cada categoria foram estabelecidos os critérios para análise desta, de tal forma possibilitar a análise do processo deliberativo e o controle social.

A) Processo de discussão: Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes. Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.

A-1) Itens avaliados: divulgação das decisões do conselho; site ou página do conselho; clareza das informações; veracidade das informações; estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; repasses ou transferências de recursos financeiros; execução orçamentária e financeira detalhada; licitações realizadas e em andamento, como editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem

como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As intenções de análise são identificar a possibilidade de controle social das decisões e discussões dos conselheiros, por parte da comunidade local e interessados, a partir das divulgações em canais de difusão. Além disso, identificar a qualidade das informações veiculadas para que o possível controle social atinja os objetivos pretendidos.

B) Inclusão: Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.

B-1) itens avaliados: Estímulo a participação de representantes mais próximos aos empresários no processo decisório (mediante convocação, por exemplo). Estímulo a participação de representantes mais próximos ao governo no processo decisório (mediante convocação, por exemplo). Estímulo a participação de representantes mais próximos à comunidade local no processo decisório (mediante convocação, por exemplo).

Os objetivos de análise são identificar a percepção que os conselheiros têm do estímulo a inclusão de diferentes atores no exercício do controle social.

C) Pluralismo: Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo. Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.

C-1) Itens avaliados: Composição do Conselho. Cooperação do poder público. Cooperação dos membros Frequência de interação com as pessoas que você representa. Frequência de interação do

conselho com Circuito. Participação da comunidade local nas decisões. Participação de empresário nas decisões. Assiduidade dos membros. Cumprimento das normas do regimento pelos membros. Impessoalidade das discussões no conselho. Seu conhecimento da LDO. Seu conhecimento da LOA. Seu conhecimento de políticas públicas. Seu conhecimento do PPA. Seu preparo para as discussões. Sua assiduidade. Sua facilidade para falar em público. Sua iniciativa. Tempo ocioso durante a semana.

Os objetivos de análise são identificar a pluralidade de agentes no processo de controle social e identificar a pluralidade competências para controle social.

D) Igualdade Participativa: Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes. Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

D-1) itens avaliados: Forma que foi eleito. Forma que os membros foram eleitos. Forma que o presidente e vice foi eleito. Os tipos de políticas discutidas nas reuniões.

Os objetivos de análise são identificar se a eleição dos representantes favorece ao controle social. identificar se os conselheiros atendem ao que é prescrito na lei municipal sobre as competências de políticas públicas.

E) Autonomia: a autonomia organizacional, individual e financeira.

E-1) itens avaliados: as responsabilidades não se sobrepõem a outras organizações. Responsabilidades definidas em lei. Autonomia individual: o ativismo político. Envolvimento com partido político. Os recursos financeiros disponíveis para a implementação de políticas, o conhecimento destes recursos e o quanto facilitam as decisões. Recursos previstos no Orçamento Municipal

As intenções de análise são inferir sobre a capacidade de controle social a partir da análise da autonomia organizacional, individual e financeira.

F) Bem comum: Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados. Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

F-1) itens avaliados: As diretrizes orçamentárias (LDO) facilitam as decisões. As normas do regimento do conselho facilitam as decisões. Defesa de interesse coletivo. Não desperdício de recursos públicos. O orçamento anual (LOA) facilita as decisões. O plano plurianual (PPA) facilita as decisões. Relação entre decisões implementadas e aprovadas. Resultados positivos gerados pelas decisões. Viabilidade das decisões do ponto de vista econômico. Viabilidade das decisões do ponto de vista social. Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados. Aprovação da coletividade sobre as políticas concretizadas.

As intenções de análise são identificar a realização do controle social na busca do bem comum no processo de decisório.

3.2.2 Análise de conteúdo temática

Utilizou-se a análise de conteúdo que é fundamental para o estudo das motivações, das atitudes, dos valores, das crenças e tendências (BARDIN, 2011). Segundo Richardson *et al.* (1999), toda análise de conteúdo deve basear-se em uma definição precisa dos objetivos da pesquisa, os quais variam em cada análise e condicionam a diferença das técnicas utilizadas. Neste sentido, os instrumentos de coleta e os métodos de análise de dados foram definidos de acordo com os objetivos específicos da pesquisa. A análise de conteúdo temática (BARDIN, 2011), foi feita com a busca de termos em atas digitalizadas e leis. Os objetivos foram:

a) identificar o histórico dos conselhos: busca das entidades que participaram dos Conselhos Gestores e seus respectivos anos. Identificação de termos que remetem ao ciclo político (gestação, formulação, implementação e avaliação).

b) identificar os orçamentos previstos para o turismo: busca no PPA e LOA e leis com a previsão de recursos para o turismo. Verificou-se a presença inicial dos termos “turismo” para então iniciar a analisar o conteúdo que se referia.

c) seleção dos membros a serem entrevistados: esteve presente para busca de nomes de representantes, contagem de presença destes nomes no período selecionado de análise (última gestão – 2014 a 2015).

d) identificar o controle social por meio da discussão da autonomia financeira: na busca da presença dos termos: Plano Plurianual ou PPA, Lei do Orçamento Anual ou LOA, Lei de Diretrizes Orçamentárias ou LDO, Fundo Municipal de Turismo ou Fumtur.

3.3 Ética na Pesquisa

Os sujeitos de pesquisa devem possuir informações completas e transparentes acerca da pesquisa e devem concordar voluntariamente em participar, sem coerção física ou psicológica, ou seja, devem assinar o termo de **consentimento informado**. Além disto, o pesquisador deve proteger as identidades das pessoas e dos locais de pesquisa, isto é garantir **a privacidade e confidencialidade**; além de assegurar a **precisão** dos dados (CHRISTIANS, 2006).

Para a garantia do consentimento informado, os sujeitos de pesquisa receberam um resumo do projeto, informações sobre os riscos, os materiais para a condução da entrevista e um campo próprio no documento para assinatura, declarando que estão de acordo com a realização da pesquisa.

Os nomes dos sujeitos de pesquisa não foram divulgados, o pesquisador terá acesso aos nomes apenas para análise dos dados. Mas a divulgação ocorrerá por meio de pseudônimos que não causem constrangimentos.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 Contexto: Processo de Municipalização e difusão dos conselhos gestores para o controle social

O controle social pode ser institucionalizado pelo Estado de diversas maneiras, uma delas é por meio da criação de Conselhos Gestores. Esta Instância de participação de membros da sociedade, contudo nem sempre existiu. Houveram políticas públicas e decisões na administração pública que antecederam a institucionalização dos conselhos gestores ao nível municipal.

O objetivo é apresentar o contexto político e administrativo dos conselhos gestores como mecanismo de controle social. Em um primeiro momento é apresentado alguns dados do processo de municipalização, criação de conselhos municipais e as políticas federais e estaduais para a instituição dos conselhos gestores de Turismo.

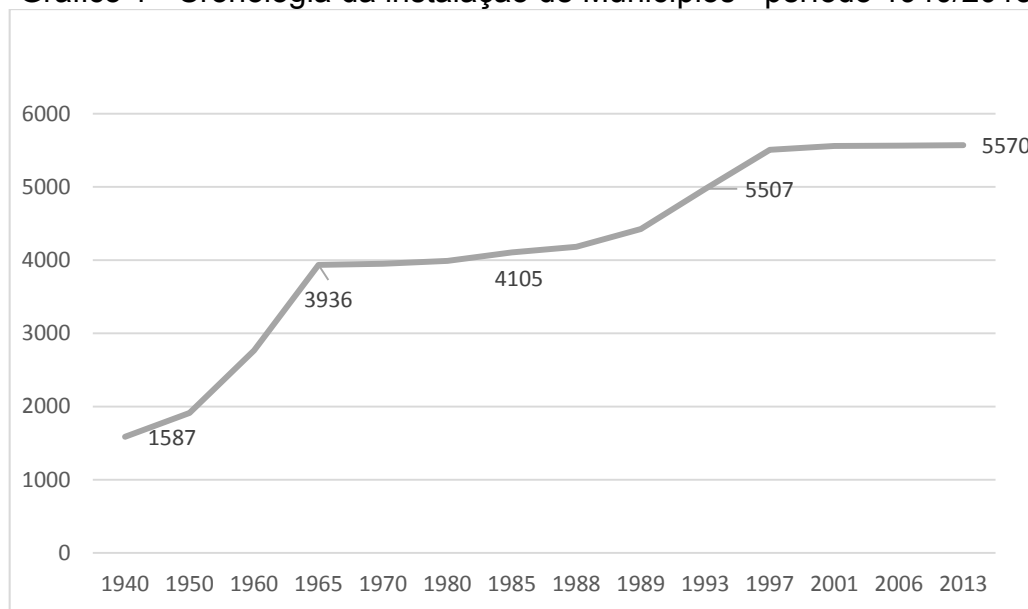
Para tanto o argumento central é que o processo de municipalização/prefeiturização culminou na maior expectativa de aumento do controle social diante do aumento da institucionalização de conselhos gestores e de políticas para a criação e manutenção de conselhos.

Uma das decisões públicas que precederam a institucionalização dos conselhos gestores foi o processo de municipalização no Brasil, o que inclusive conferiu maior autonomia legislativa para os municípios possuírem uma constituição própria.

Souza e Faria (2004) citam autores como Abreu (1999), Gonçalves (1998) e Azevedo (2001) que concordam em afirmar que o processo de municipalização reduziu-se a prefeiturização, é dizer, a simples transferência de obrigações burocráticas. Este procedimento acentuou a dificuldade de execução de políticas federais e estaduais em consonância com as particularidades municipais. No que tange aos números de

municípios, o gráfico 1 apresenta a instauração de municípios no Brasil, que de 1940 a 2013.

Gráfico 1 - Cronologia da instalação de Municípios - período 1940/2013



Fonte: Organizado a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2001, 2013)

Em 1950 o Brasil tinha 1587 municípios. Meio século depois, no ano de 2000, possuía mais 5500 municipalidades. Nas últimas décadas, inclusive, a partir 1988, a administração pública municipal passou a contar autonomia política, administrativa e financeira. Cada município tem sua Constituição própria (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015).

A autonomia constitucional do município é relativa. Algumas deliberações dependem ou devem estar em consonância com políticas estaduais e federais. Em termos econômicos, esta situação se repete. Os municípios pequenos tendem a possuir baixa autonomia financeira por recolher poucos impostos, relativamente às cidades com mais habitantes (BLUMM, 2000). Ainda no ano de 2000, 60% dos municípios brasileiros possuíam menos de 10 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000). Somado a isso “os municípios se multiplicaram, a

partir de critérios políticos, muitas vezes sem a mínima condição de sustentabilidade” (ANDION, 2012, p. 12).

Assim, a onda de criação de municípios gerou impactou negativamente cidades com poucos habitantes, que podem possuir uma menor autonomia financeira, inclusive para a implementação de políticas públicas. Resta saber como ocorreu o processo de criação de conselhos gestores no Brasil.

4.1.1 Criação de Conselhos e Políticas Públicas de Turismo

Apresenta-se umas das primeiras decisões públicas para o turismo, seguida de políticas públicas para a criação de conselhos gestores de Turismo no Brasil. Uma das primeiras políticas para o turismo, ocorreu no governo de Getúlio Vargas (HAMMERL, 2013). Criou-se o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), com a divisão de Turismo em 1939. Neste período, delimitaram-se as zonas turísticas, cujo fim era:

estimular o turismo interno, estimular e unificar as empresas de transportes, promover facilidades aduaneiras, providenciar passaporte turístico, registrar e fiscalizar as agências de viagens e de turismo, assim como fiscalizar todos os materiais das mesmas, tais como guias, roteiros e planos (HAMMERL, 2013, p. 10).

Além disso, foram instituídas as estâncias turísticas⁹, que ofereciam apoios financeiros para construção de hotéis, entre outras iniciativas que foram importantes inclusive para o desenvolvimento atual de políticas públicas (HAMMERL, 2013).

⁹ De acordo com a legislação da época haviam três tipos de estâncias: a balneária, a climática e a hidromineral: "para que uma cidade fosse considerada estância balneária, deveria ter praia voltada para o mar. Para ser climática, o município teria que apresentar temperaturas amenas, marcando no máximo 25°C no verão e 18°C no inverno (medidas por posto meteorológico por, no mínimo, três anos). Para ser hidromineral, a cidade necessitava ter fontes de água mineral captada natural ou artificialmente (legalizada pelo Governo) e a existência de estrutura que permitisse o uso terapêutico das águas. (Hammerl, 2013, p.11).

Ainda no regime militar, no período em que o Marechal Castelo Branco era presidente, instaurou-se o Decreto-lei nº 55 (BRASIL, 1966), que definiu o Plano Nacional de Turismo (PNT), criou o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e o Embratur, na época, tinha o nome de Empresa Brasileira de Turismo. Este Decreto somente foi revogado em 1991 pela Lei nº 8.181 que fixou atribuições a Embratur de formular, coordenar e dirigir o PNT, função a qual era exercida pelo CNT (BRASIL, 1991).

A Constituição de 1988 instituiu os Conselhos Gestores de Turismo (ALMEIDA, CAYRES; TATAGIBA, 2015; IPEA, 2012; TONELLA, 2004; PERISSINOTTO, FUKS; SOUZA, 2003; CARNEIRO, 2002). Ressalta-se que antes mesmo deste marco legal existiam conselhos na gestão pública com a participação de membros não governamentais como o Conselho Nacional de Turismo de 1966, e o Conselho Nacional de Saúde de 1937 (BRASIL, 1937).

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), o PNT 2003-2007, o PNT 2007-2010 são políticas que convergem em termos de características no envolvimento de agentes não governamentais nas decisões das políticas de turismo, tanto a nível nacional, quanto estadual e municipal.

O governo federal aprovou o PNMT em 1992 com o fim de municipalizar a formulação de políticas públicas de turismo a partir do envolvimento dos principais representantes de turismo do setor privado, público e comunidade na formulação, monitoramento, implementação de políticas públicas. Uma ênfase é dada a criação de conselhos gestores de turismo.

Com o objetivo, também, de tornar mais eficiente a gestão de centenas de municípios, o Governo de Minas iniciou uma política de regionalização da gestão de destinos turísticos. Assim, municípios com similaridades foram agrupados em regiões, chamadas de circuitos turísticos (EMMENDOERFER, SILVA; LIMA, 2011). Esta decisão ocorreu em 2001 e foi incluída na lei estadual nº 43.321 em 2003 (MINAS GERAIS, 2003).

A partir de uma abordagem semelhante, em 2009, o Ministério do Turismo definiu 276 regiões e 3.635 municípios turísticos do Brasil. Em 2015, estes números foram atualizados e de acordo com as redefinições do Ministério do Turismo, são 3.345 municípios turísticos, divididos em 303 regiões turísticas (BRASIL, 2015).

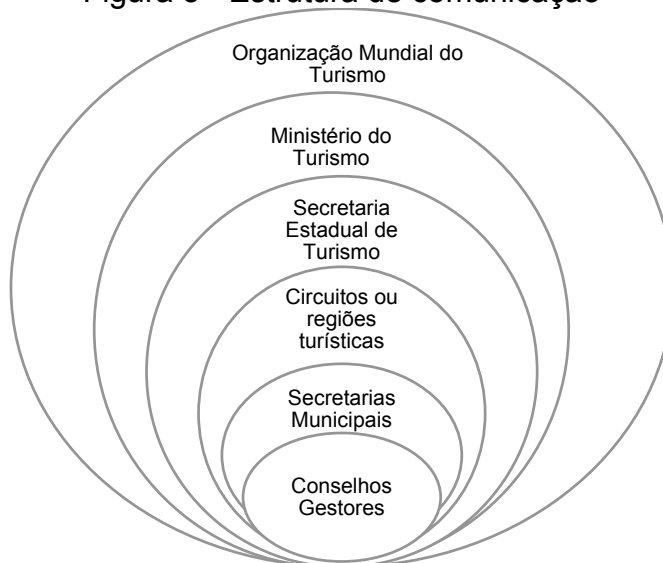
Assim, na transição do PNMT para o PNT, um aspecto evidente é a criação de regiões turísticas. Estas regiões agrupam um conjunto de conselhos gestores, que em termos formais, no PNMT, estavam isolados.

Esta transição pode representar uma tentativa de otimizar a gestão do turismo, por meio da organização dos municípios por similaridades turísticas em regiões turísticas, geridas pelo gestor do circuito, com o fim de facilitar a execução de uma política nacional até o nível municipal. De modo simplificado, muda-se o fluxo de comunicação de Ministério de Turismo, Estado (Setur), municípios (que são milhares), para Ministério de Turismo, Estado, regiões turísticas ou circuitos, e municípios turísticos¹⁰. A figura 3 apresenta esta estrutura da comunicação.

Ainda em 1995, o governo de Minas aprovou a lei Robim Hood cuja finalidade era distribuir parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) (MINAS GERAIS, 1995). Todavia, inicialmente esta política favoreceu as cidades com maior extensão territorial, população, área cultivada. Em 2009, atualizaram-se os requisitos, como conferir maior peso para aqueles municípios com menor receita líquida por pessoa e o critério “Turismo” é adicionado à lei Robim Hood (MINAS GERAIS, 2010; 2009).

¹⁰ Minas Gerais conta com 45 circuitos que são 460 municípios regionalizados (MINAS GERAIS, 2015).

Figura 3 - Estrutura de comunicação



Fonte: Elaboração própria

Nota: O tamanho do círculo significa abrangência e número de entidades. Deste modo, a organização Mundial de Turismo possui a maior abrangência, suas especificações tem o maior potencial de atingir o maior número de organizações, contudo, em relação ao número de entidades que compõe a organização em questão, o tamanho do círculo tem um significado inverso. Os conselhos municipais, por exemplo, são maiores em número e no outro extremo, a OMT. Esta figura é uma simplificação pois existem Secretarias no Ministério do Turismo que foram suprimidas e entidades, como o Embratur que não constam, mas influenciam também a política de turismo.

Recentemente, em 2008, institui-se a política Pública de Turismo na lei nº 11.771, atribuindo as principais funções de gestão do PNT ao Ministério do Turismo (BRASIL, 2008)¹¹.

Os conselhos de turismo, mesmo após sua institucionalização em 1988, a princípio, não foram criados em todos municípios, e tampouco possuíam uma organização satisfatória. Em 2001, O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou uma pesquisa com todos os conselhos

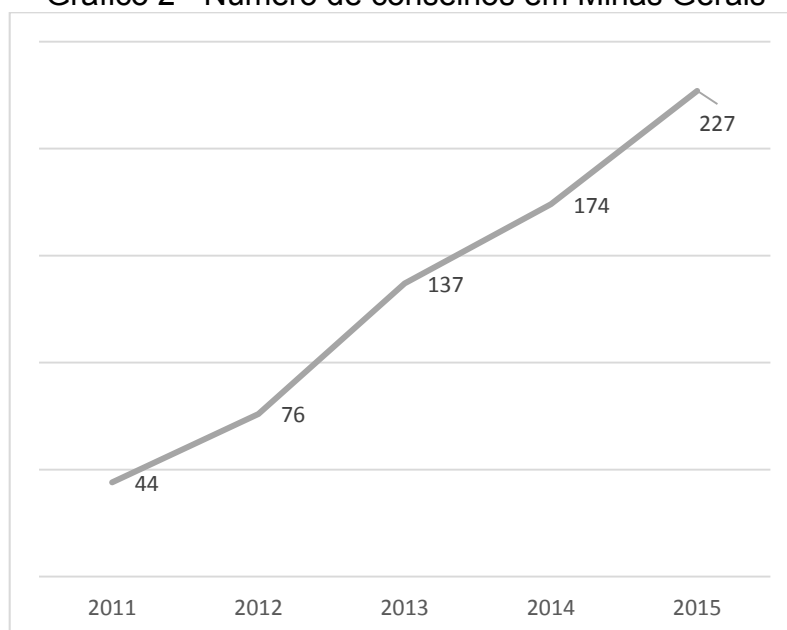
¹¹ Esta lei dispõe também sobre o sistema nacional de turismo formado por Ministério do Turismo; EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo); Conselho Nacional de Turismo; e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e pode fazer parte os fóruns e conselhos estaduais de turismo; os órgãos estaduais de turismo; as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais (BRASIL, 2008).

gestores de turismo no Brasil. Constatou-se que estes existiam em 22,1% dos municípios, sendo que uma parcela significativa não possuía funcionamento regular (IBGE, 2001).

Os Conselhos na área de turismo eram encontrados em 22,1% dos municípios brasileiros. Dentre os municípios onde existiam Conselhos de Turismo, somente 75,6% afirmaram que estes Conselhos realizaram reuniões naquele ano, sendo que, nestes, as reuniões se realizaram de forma “muito frequente”, em 51%, e com frequência “irregular” em 25,4%. Estes dados podem revelar que uma parcela significativa destes Conselhos não está em atividade ou funciona de maneira precária. Relativamente à questão da participação da sociedade civil neste tipo de Conselho, verifica-se que em 81,9% dos municípios onde existem Conselhos de Turismo eles são paritários, o que revela uma significativa participação da sociedade civil também neste setor (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001, p. 63).

Neste sentido, a lei do ICMS turístico estabeleceu um conjunto de critérios para os municípios receberem o recurso. Esta estratégia de condicionar o recurso à apresentação de documentação que comprove uma organização básica do município (como possuir fundo municipal de turismo e conselho gestor) tem contribuído para os municípios se organizarem em termos da gestão pública do Turismo local (MINAS GERAIS, 2015) e aumento do controle social (cf. gráfico 2).

Gráfico 2 - Número de conselhos em Minas Gerais



Fonte: Organizado a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2015).

Em 2015, tem-se um número de conselhos 4 vezes maior que o de 2011, conforme gráfico 2. Espera-se que por meio de decisões conjuntas, deliberadas com a participação de membros do governo e da sociedade civil, haja um maior controle social das decisões. Deste modo, estes números significam também uma expectativa de ampliação do controle social.

Conclui-se que o processo de institucionalização dos conselhos gestores no Brasil foi incentivado pelo Plano Nacional de Municipalização do Turismo, seguido do Plano Nacional de Turismo, com programas para regionalização do Turismo. Evidenciou-se, em Minas Gerais, um grande crescimento na abertura de Conselhos a partir de 2011, devido a aprovação da Lei Robim Hood em 2009. A expectativa é de um aumento do controle social a nível local.

4.2 Contexto Histórico, Social, Econômico e Político de Ouro Preto e Tiradentes

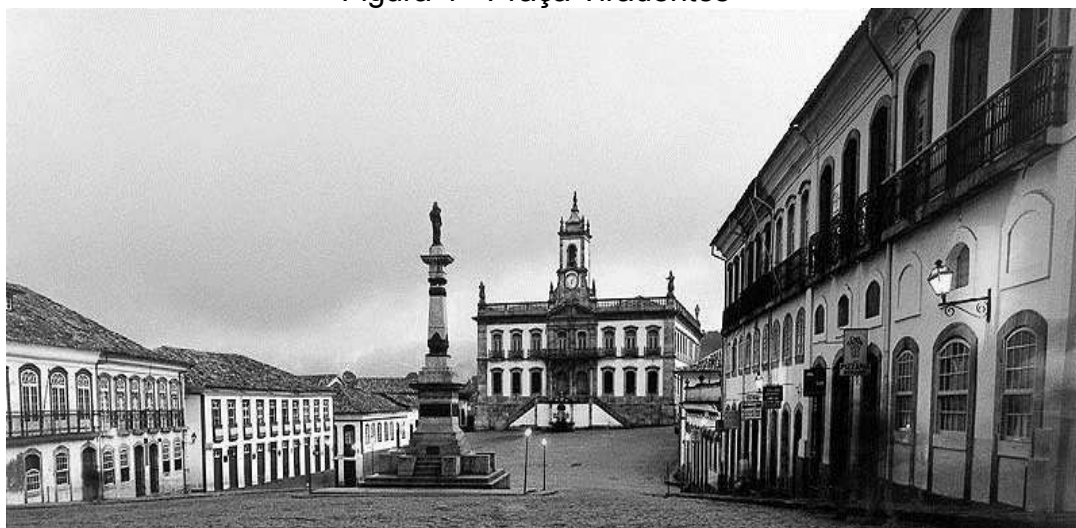
Com o objetivo de contextualizar o ambiente em que se investiga o exercício do controle social no processo decisório, são apresentadas breves informações do contexto histórico, localização, população, aspectos sociais e econômico dos municípios que sediam os lócus de estudo. O encerramento é com a percepção dos conselheiros sobre questões do sócio-políticas, como respeito às leis, corrupção e qualidade das decisões públicas.

Ouro Preto e Tiradentes são cidades conhecidas pelas igrejas e fatos históricos (MINAS GERAIS, 2011), abrigaram a exploração aurífera, as lutas entre paulista e emboabas (BOHRER, 2015; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962). Ouro Preto foi a Vila Rica, a capital mineira, a cidade do ouro escuro e mais recentemente, considerada patrimônio cultural da humanidade (BOHRER, 2015).

Tiradentes recebeu este nome em 1889 para homenagear Joaquim da Silva Xavier, após quase 100 anos da morte. Um dos líderes da Inconfidência Mineira que teve o fim de tornar a colônia do Brasil independente de Portugal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962).

Além das similaridades apresentadas, existe algo que aproxima simbolicamente as duas cidades, que é a Praça Tiradentes em Ouro Preto. Esta praça sediou o local de exposição da cabeça de Tiradentes após ser esquartejado no Rio de Janeiro e ter seu corpo espalhado pelas cidades onde difundia suas ideias de independência (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962).

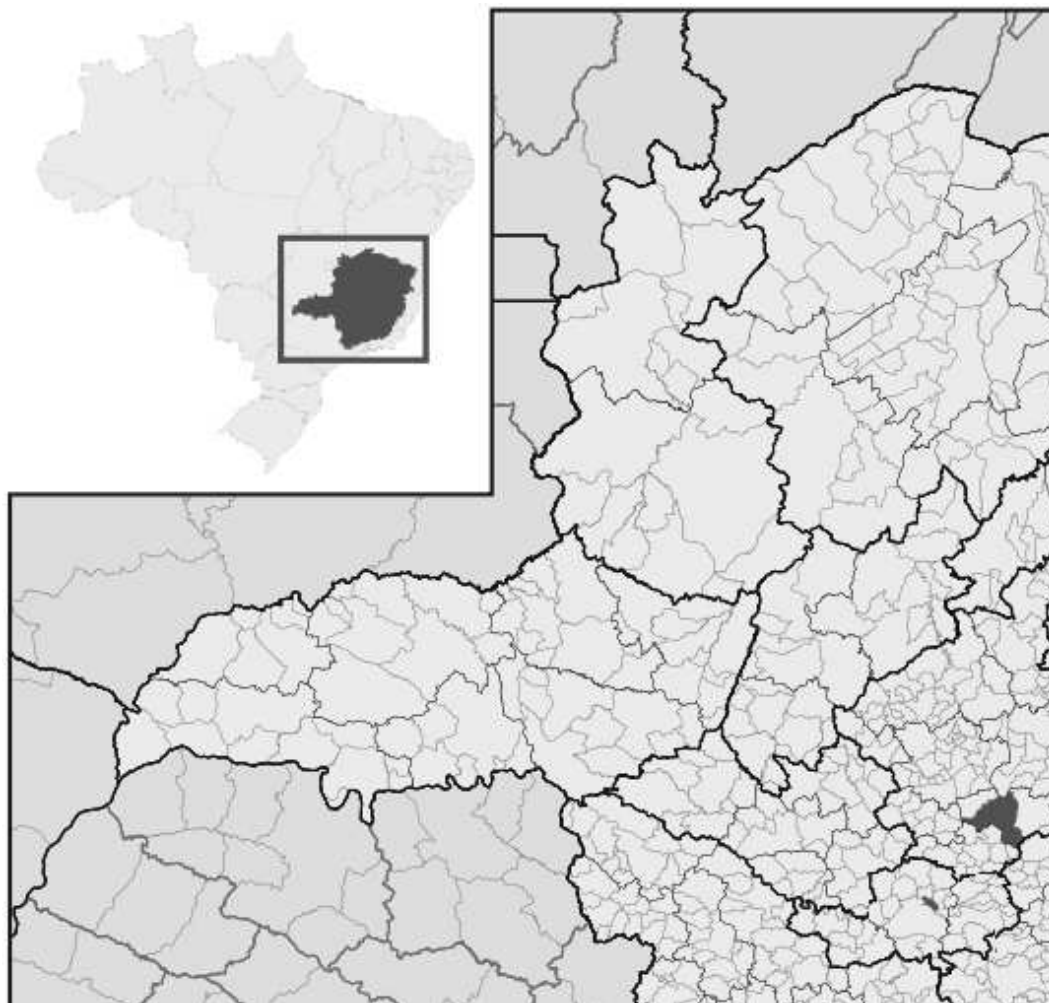
Figura 4 - Praça Tiradentes



Fonte: Imagens da internet, divulgação.

A área territorial de Ouro Preto em km² é 1.245,865 e, Tiradentes, 83,047 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015). A figura 5, apresenta no canto esquerdo e superior o estado de Minas Gerais no Brasil. Dentro deste estado, existem duas áreas destacadas, na qual a menor, é Tiradentes.

Figura 5 - Mapa das cidades, Minas e Brasil



Fonte: Organizado a partir de imagens da internet.

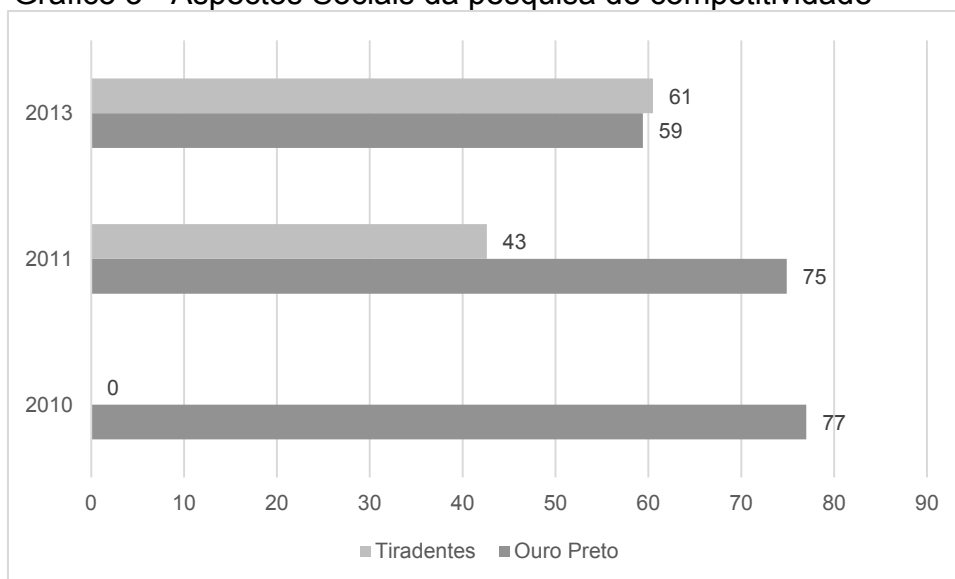
Em termos de tamanho da população, de acordo com estimativa 2015 do IBGE, Ouro Preto possui 74.036 e Tiradentes, 7.640 habitantes. Quanto ao associativismo desta população, a partir de dados sobre instituições sem fins lucrativos que incluem associações, pode-se ter uma noção destes números. Em Tiradentes existem 48 (0,62¹²%) e na outra cidade 260 (0,35%) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA,

¹² Valor proporcional ao tamanho da população local.

2010). Pode-se concluir que relativamente ao tamanho da população de Tiradentes possui um associativismo maior.

O governo federal utiliza um indicador chamado aspectos sociais que possibilita também inferir sobre o exercício da cidadania, sensibilização e participação na atividade turística (BRASIL, 2013). Nos anos de 2010 a 2013 estes destinos tiveram os seguintes resultados.

Gráfico 3 - Aspectos Sociais da pesquisa de competitividade



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério do Turismo (BRASIL, 2013).

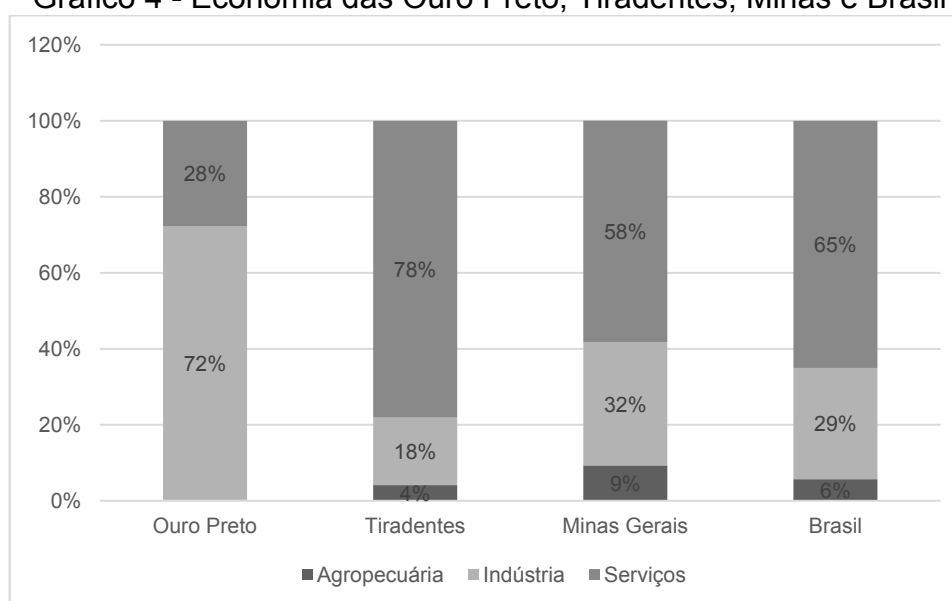
Nota: O Índice de Competitividade analisou as seguintes variáveis referentes aos Aspectos sociais: (i) acesso à educação; (ii) empregos gerados pelo turismo; (iii) política de enfrentamento e prevenção à exploração sexual infanto-juvenil; (iv) uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população; e (v) cidadania, sensibilização e participação na atividade turística (BRASIL, 2013)

Constata-se que Ouro Preto decresceu em sua nota de 2010 a 2013, enquanto Tiradentes teve uma nota elevada em 2013, tomando por base 2011. Em 2013, o Ministério do Turismo premiou a Tiradentes como a mais competitiva do país (MINAS GERAIS, 2013).

A economia baseada em serviços é predominante na cidade de Tiradentes (78%), similar ao estado de Minas (58%) e Brasil (65%). Ouro Preto, contrário, tem 72% da economia baseada em indústria. Estes números mais vultosos para o setor industrial em Ouro Preto podem estar

relacionados à presença de centenas de empresas na área de extração e fabricação de minerais não metálicos (EMPRESAS DO BRASIL, 2015). Correlacionando a predominância do setor de serviços, com o tamanho da população e territorial de Tiradentes, é possível presumir a importância do turismo para a cidade, que além de pequena (menos de 10 mil habitantes), tem a economia baseada em serviços. Algumas pesquisas, inclusive, corroboram que Tiradentes realmente depende economicamente do turismo (SILVEIRA; GASTAL, 2008).

Gráfico 4 - Economia das Ouro Preto, Tiradentes, Minas e Brasil



Fonte: Organizado e calculado a partir de dados do (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

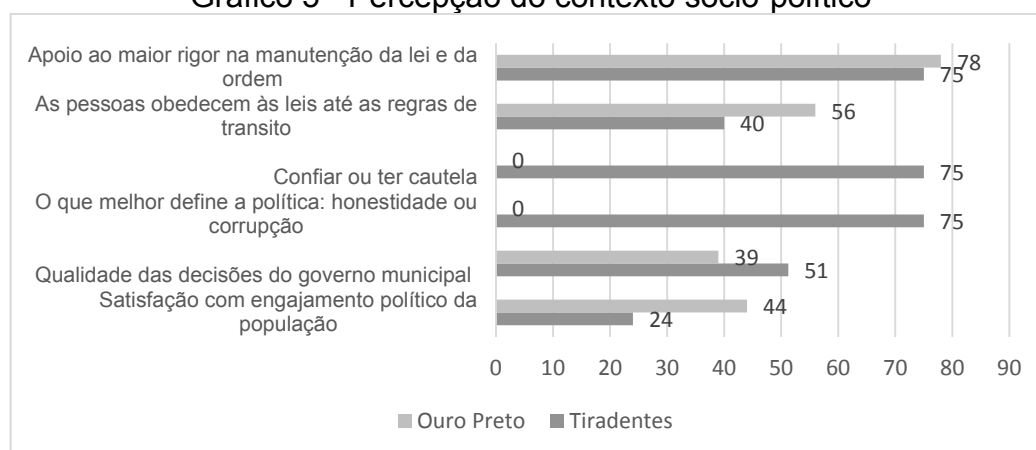
Ouro Preto e Tiradentes são considerados destinos indutores do desenvolvimento regional. Estas definições trazem algumas vantagens para estes destinos como o direcionamento de políticas públicas e recursos para o desenvolvimento do turismo.

Nos últimos 15 anos, Ouro Preto recebeu mais de 12 milhões em recursos federais e Tiradentes mais de 2 milhões, ambas, na maioria para obras de

infraestrutura turística, como sinalização turística, pavimentação, reformas, restaurações, construções (BRASIL, 2015).¹³

Em termos de percepção do contexto sócio-político, os conselheiros, em média pontuaram: apoio ao maior rigor na manutenção da lei e da ordem – Ouro Preto (78) e Tiradentes (75); as pessoas obedecem às leis até as regras de trânsito – Ouro Preto (56) e Tiradentes (40); Confiança – Ouro Preto (0) e Tiradentes (75); honestidade na política – Ouro Preto (0) e Tiradentes (75); qualidade das decisões do governo municipal – Ouro Preto (39) e Tiradentes (51); satisfação com engajamento político da população – Ouro Preto (44) e Tiradentes (24).

Gráfico 5 - Percepção do contexto sócio-político



Fonte: Organizado pelo autor a partir de dados das entrevistas, 2016.

Nota: as variáveis “o que melhor define a política: honestidade ou corrupção e confiar ou ter cautela, foram codificadas com 0 ou 100, sendo 0 para corrupção e 100 para honestidade, e ter cautela 0 e confiar 100.

Observa-se que os conselheiros de ambas cidades veem a população com baixo envolvimento político, e o respeito às leis ficaram com uma nota abaixo de próxima a média 50, apoiam maior rigor na manutenção da lei e

¹³ A título de parâmetro, Diamantina uma cidade histórica com cerca de 50 mil habitantes (IBGE, 2015), recebeu 1,5 milhões aproximadamente, em recursos, enquanto Paraty, nada recebeu (BRASIL, 2015).

da ordem. As decisões do governo municipal de Tiradentes possuem mais qualidade e definem a política pela honestidade e confiança em um grau maior que Ouro Preto.

Conclui-se que os Conselhos gestores estão sediados em cidades com vocação turística. O Comtur de Tiradentes está localizado em uma cidade pequena, com menos de 10 mil habitantes, uma economia voltada para prestação de serviços, contexto político de honestidade e aspectos sociais favoráveis. O Comtur de Ouro Preto está em uma cidade com mais de 50 mil habitantes, com economia tipicamente industrial, em um contexto político de corrupção e indicadores de aspectos sociais em processo de queda de acordo com pesquisa do Ministério do Turismo.

4.3 O Exercício do Controle Social no processo deliberativo

4.3.1 Processo de discussão

A informação é uma das principais ferramentas para o controle social (SOUZA, BARROS, *et al.*, 2013; ROSA, BERNARDO, *et al.*, 2016). É por meio de informações publicizadas em páginas de internet é que impossível qualquer pessoa interessada obter informações sobre as contas públicas, as obras, investimentos, projetos, políticas públicas e leis de um município.

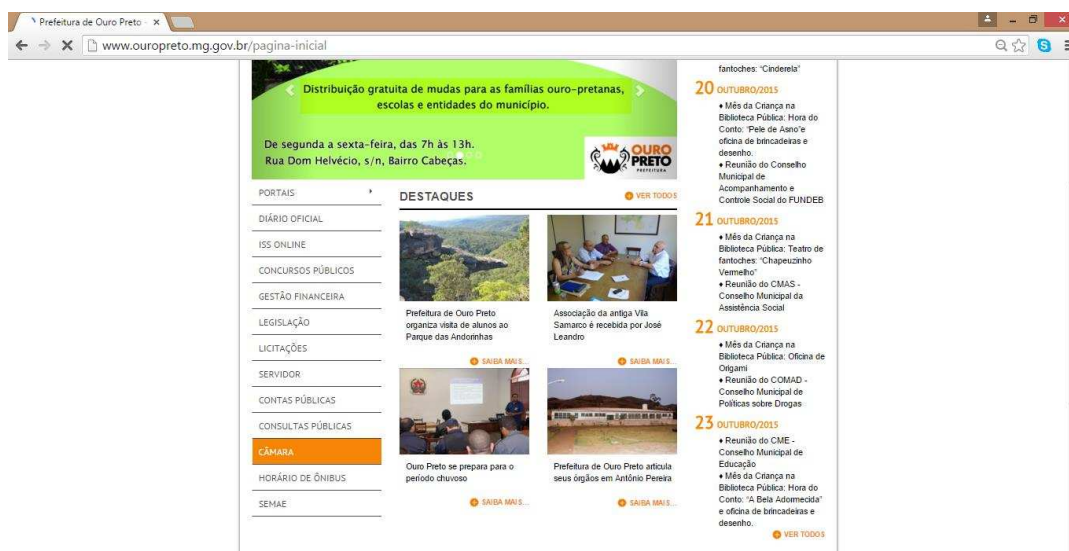
Nos casos em estudos, buscou-se analisar as informações em duas fases: (1) a pré-análise e (2) verificação de informações conforme critérios da lei de acesso à informação. Na fase 1, verificou-se a publicação de leis ou acessos para o site da câmara de vereadores (onde, normalmente, as leis são publicadas), das atividades dos conselhos. Os sites buscados foram o portal das prefeituras das cidades de Ouro Preto e Tiradentes.

No portal de Ouro Preto (cf. figura 6) são encontrados acessos ou links para Câmara e Diário Oficial. A divulgação de um acesso à Câmara dos vereadores facilita o conhecimento das leis, decretos, licitações, projetos que passaram pelo legislativo. Algumas páginas do portal contém

informações breves (apenas descritivas) sobre a Secretaria de turismo, indústria e comércio e Conselho Municipal de Turismo.

O pesquisador, a partir do acesso ao site pode observar a dificuldade para encontrar informações sobre as atividades do Comtur, os projetos, receitas e despesas. Estas informações somente foram encontradas a partir da leitura de atas dos conselhos que se encontram no Diário Oficial do município. Considera-se que se os conselheiros divulgassem em uma página própria informações sobre as atividades, agenda de reuniões, projetos em andamento, aprovados e reprovados, facilitaria o controle social da comunidade e dos próprios conselheiros.

Figura 6 - Portal de Ouro Preto



Fonte: Dados da internet, outubro de 2015.

A divulgação de documentos, como atas, leis orçamentárias, plano plurianual, mesmo que contribui, exige um dispêndio de tempo para se compreender as informações devido ao modo como são publicadas. As atas estão em arquivos separados em meio a outros documentos no Diário Oficial do município. O Plano Plurianual é um documento com mais 200 páginas e está no site da Câmara dos Vereadores. Acredita-se que se informações resumidas fossem publicadas, membros da comunidade local

poderiam contribuir com os seus representantes no sentido de um maior controle social.

O site do Município de Tiradentes não tem informações sobre as leis do município, tampouco menus ou links para Câmara dos vereadores. As páginas do Jurídico, Secretaria de Turismo e Cultura, encontram-se vazias (cf. figura 7). O site da câmara foi encontrado a partir de um mecanismo de busca com a expressão “Câmara de Vereadores de Tiradentes-MG”.

Na pré-análise concluiu-se que possivelmente o portal de Ouro Preto apresenta maiores informações para o controle social. Contudo, estas ainda são breves e necessitam de ser analisadas e agrupadas, para que interessados possam concluir sobre as atividades dos conselhos.

Figura 7 - Portal de Tiradentes



Fonte: Dados da internet, outubro de 2015.

Na fase 2, considerou-se os seis critérios da Lei nº 12.527 de 2011 (Lei acesso à informação ou LAI): (1) Estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; (2) Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; (3) Repasses ou transferências de recursos

financeiros; (4) Execução orçamentária e financeira detalhada; (5) Licitações realizadas e em andamento, como editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; (6) Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Critério (1) - A estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes constam na lei do conselho publicado no site da Câmara Municipal de ambos os casos. O endereço e telefones das unidades, e horários de atendimento ao público não são publicados. No Comtur-OP, apenas no diário oficial do município são publicadas os horários e datas das reuniões previstas. Em Tiradentes, de acordo com presidente do Comtur, esta comunicação ocorre via email.

Critério (2) – No Comtur-OP, os programas, projetos, ações, indicadores, metas, cenários, responsáveis e outras informações para o planejamento constam no plano municipal de turismo 2011-2021, realizado sob a consultoria da Associação do Circuito do Ouro prevê (OURO PRETO, 2015). Entretanto, de acordo com membro do Comtur, estas informações são divulgadas via email entre os conselheiros.

Outra fonte de informação deste item são as atas das reuniões, recentemente (a partir de 2014) publicadas no diário oficial do município. Para ter conhecimento de determinado projeto pode ser necessária a leitura de várias atas.

No Comtur-TI, a informação de campanhas, projetos, ações, atividades, responsáveis podem ser encontradas nas atas das reuniões. Estas não são publicadas em nenhum canal online. De acordo com membro do conselho, para ter acesso, é necessário solicitar ao Comtur.

Critério (3) - No Comtur-OP, não foram encontrados documentos publicizando repasses ou transferências de recursos financeiros. Todavia, a partir das atas pode ser observado que estas ocorreram na realização de eventos, projetos, campanhas.

No Comtur-TI, estas informações são publicizadas nas atas de reuniões que apresentam a quantidade de recurso decidido para algum projeto, campanha ou empresa responsável.

Critério (4) – Em Ouro Preto, as informações financeiras encontradas estão publicizadas no site da Câmara Municipal. Nesta página constam os recursos previstos para serem empenhados durante um determinado exercício, conforme a Lei do Orçamento Anual e Plano Plurianual. Cabe ressaltar que não existe um detalhamento dos recursos previstos para programas. Membros do Comtur apontam, contudo, que a execução deste planejamento não tem sido plena e, tampouco, foram encontrados relatórios divulgando a execução orçamentária.

Em Tiradentes, as atas das reuniões contêm informações sobre despesas com projetos, atividades, campanhas, contudo não foi encontrada em meio digital, por meio de mecanismo de busca online, relatórios de execução orçamentária.

Critério (5) No Comtur-OP estas informações são publicizadas no diário oficial do município. Apenas foram encontrados dois editais para escolha de representantes das agências de viagem, receptivos e de transporte turístico com a finalidade de compor o Conselho Municipal de Turismo.

Em Tiradentes, todas as licitações municipais, inclusive as deliberadas nos conselhos são publicizadas no site da Câmara Municipal.

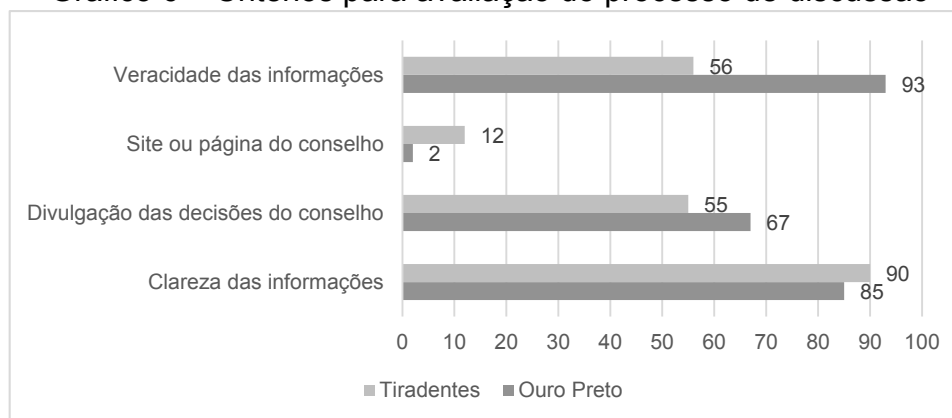
Critério (6) - Não foram encontradas informações de remuneração em ambos conselhos. Uma das características do Conselhos Gestores é contar com o trabalho voluntários dos conselheiros (KLEBA; MATIELO; COMERLATTO; RENK; COLLISELLI, 2010).

Ressalta-se que embora não seja uma responsabilidade dos conselheiros divulgar as informações conforme prescreve a LAI, o exercício da verificação destes critérios nos casos em estudo, somado à pré-análise permitiu constatar as limitações e facilidades para exercício do controle social.

Os conselheiros avaliaram do seguinte modos as informações divulgadas: Veracidade das informações: Tiradentes (56) e Ouro Preto (93); Site ou Página do Conselho: Tiradentes (12) e Ouro Preto (2); Divulgação das decisões do Conselho: Tiradentes (55) e Ouro Preto (67); Clareza das informações: Tiradentes (90) e Ouro Preto (85) (cf. gráfico 6).

De modo geral, os conselheiros de ambos os casos, percebem uma satisfatória clareza e veracidade de informações. Pode-se concluir, a partir das notas baixas para site ou página do conselho e divulgação das decisões, a necessidade da comunicação das decisões em meio digital público. Estes dados reforçam a importância de se avaliar a qualidade da informação e sua difusão (ALLEBRANDT, 2010).

Gráfico 6 – Critérios para avaliação do processo de discussão



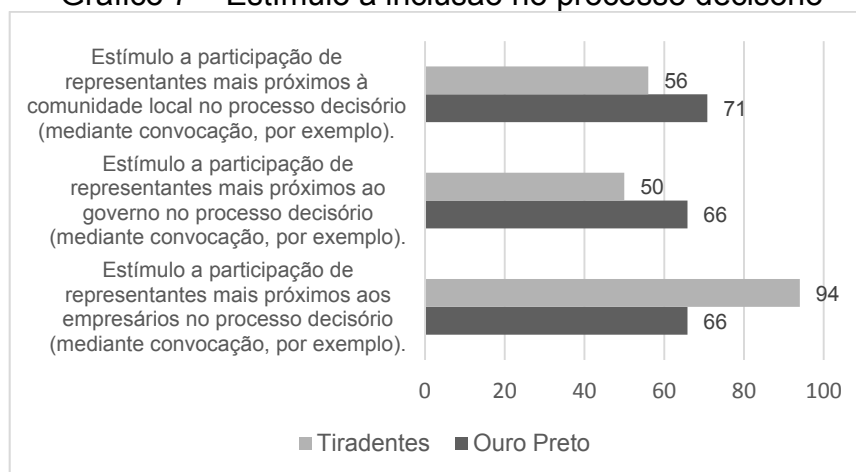
Fonte: Organizado pelo autor a partir de dados das entrevistas, 2016.

Infer-se que o processo de discussão tem sido dificultado em ambas as cidades em termos de sua difusão. Isto é, a fluência das informações nos diferentes âmbitos participativos para a garantia do entendimento mútuo (TENÓRIO *et. al.*, 2008), encontra-se deficitária.

4.3.2 Inclusão

O estímulo a participação no processo decisório de representantes mais próximos à comunidade local (a), ao governo (b) e empresários (c) teve a seguinte distribuição: (a) Tiradentes (56), Ouro Preto (71); (b) Tiradentes (50); Ouro Preto (66); (c) Tiradentes (94), Ouro Preto (66) (cf. gráfico 7).

Gráfico 7 – Estímulo a inclusão no processo decisório



Fonte: Organizado pelo autor a partir de dados das entrevistas, 2016.

Ao relacionar as informações de estímulo a participação com presença nas reuniões, observa-se que em Tiradentes tem havido uma maior necessidade de estímulo ao envolvimento da comunidade, na medida que representantes de moradores de bairro, por exemplo, não tem frequentado às reuniões. Em Ouro Preto, ao contrário, a Federação de Moradores tem-se mostrado assídua (cf. quadro 4), e ao mesmo, tem apresentado uma nota maior ao estímulo.

As cadeiras de representantes de governo são as mais frequentes nas reuniões. Talvez, por esta maior assiduidade, a necessidade de estímulo, por consequência tem sido menor em ambos os conselhos.

O maior estímulo a participação de empresários em Tiradentes pode ser justificado pela consideração da importância deste setor para o desenvolvimento turístico da cidade, no que se refere ao provimento de produtos ou serviços para o Turismo, que é a principal fonte de renda da

cidade. Não obstante este maior estímulo, o representante da Associação de Empresários é um dos membros mais assíduos (quadro 4).

Uma inclusão plena nos debates do conselho é considerar as diferentes vozes que fazem parte desta esfera pública, de tal modo não contribuir para favoritismos no processo decisório (TENÓRIO *et. al.*, 2008). No caso dos conselhos gestores de turismo, os principais setores que se espera o envolvimento nas discussões, são a comunidade, o governo e empresários.

Conclui-se que existe um desencontro entre necessidade de estímulo e presença nas reuniões. Os setores que normalmente recebem mais estímulo para participação são justamente os que mais participam. Estas constatações evidenciam a importância de trabalhos de sensibilização da importância da participação em conselhos, como aqueles preconizados pelo Plano Nacional de Turismo (BRASIL, 2013).

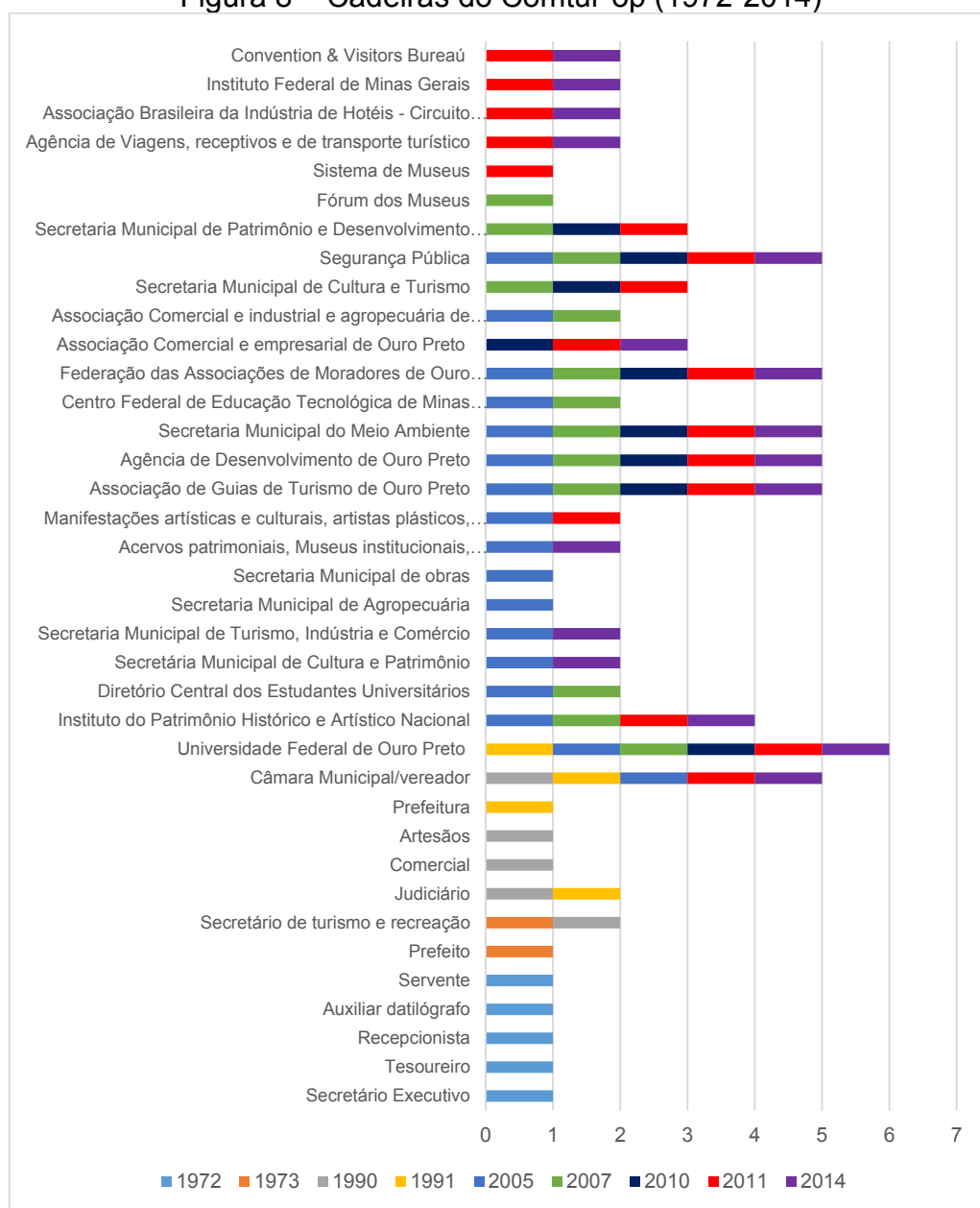
4.3.3 Pluralismo

A categoria pluralismo refere-se aos diferentes agentes que participam dos processos decisórios (VILLELA, 2012). Não é apenas a simples escolha de representantes por eleitores, mas a consideração da verbalização de diferentes vozes de grupos distintos da sociedade (TENÓRIO *et. al.*, 2008). Analisou-se o Pluralismo por meio de dois critérios: a participação de diferentes atores e perfil dos atores.

Os dados das atas do Comtur-OP permitiram uma representação histórica da pluralidade de atores presentes no processo decisórios de 1972 a 2014 (cf. figura 8). Identificou-se um total de 40 nomes de cadeiras diferentes do Conselho. Uma cadeira apenas deixa de estar presente a partir da lei que revoga ou declara novas entidades para o conselho.

Em 1972, a partir da característica dos membros que atuavam, é possível perceber o caráter técnico do conselho. O Secretário Executivo, Tesoureiro, Recepcionista, Auxiliar datilógrafo e Servente eram servidores e recebiam para realizar as atividades no conselho.

Figura 8 – Cadeiras do Comtur-op (1972-2014)



Fonte: Organizado pelo autor a partir dados de <http://www.cmop.mg.gov.br/> e livro de atas do conselho.

Nota: o número 1 quer dizer que a entidade estava presente neste ano e 0 é mesmo que a entidade não estava presente.

No entanto, esta forma de organização é revogada um ano depois, criando o mandato de Prefeito, secretário de turismo e recreação e membros, cujas entidades não são especificadas. Observa-se que ainda não se tem configurada claramente a ideia de representatividade, tampouco paridade no conselho. Tem-se evidência da representação somente em 1990 e 1991, com advogados representando o judiciário; empresários, o setor

comercial; os artesãos, o setor de artes; os vereadores, a câmara e professores as universidades.

A partir de 2005 nomes genéricos como “comercial”, “prefeitura”, dão lugar a nomes mais específicos como associações e agências; secretarias. Observa-se que existem entidades que possuem mandato desde este ano até 2014, como a Associação de Guias de Turismo de Ouro Preto, Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto, e Segurança Pública.

A Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio, Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio, Área de acervos patrimoniais e Museus institucionais, eclesiásticos e privados tiveram mandatos instituídos na lei de 2005, foram revogados em 2007 e somente retornaram em 2014. Um motivo é que foram institucionalizados nestes períodos com nomes diferentes como Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano e Sistema de Museus. Algumas cadeiras como a Secretaria Municipal de Agropecuária, Secretaria Municipal de obras existiram somente até 2007.

Algumas entidades tiveram representação no Comtur somente a partir de 2011 como a Agência de Viagens, receptivos e de transporte turístico; Associação Brasileira da Indústria de Hotéis, Instituto Federal de Minas Gerais e o Convention & Visitors Bureau.

De modo geral, observa-se o maior número de secretarias e associações da sociedade civil. As primeiras são órgãos do governo e as segundas são organizações de interesse comercial ou privado, como hotéis, artesãos, artistas, viagens, transporte, guias.

A partir de 2014, o Comtur-OP conta com 16 entidades representadas, 8 do poder público e 8 da sociedade civil. A tendência de representação de classes comerciais e do governo se mantém. Apenas uma entidade, a

Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto, representa diretamente civis não pertencentes ao setor comercial e governamental (cf. quadro 6).

Quadro 6 - Entidades representadas de Ouro Preto

Grupo	Entidade representada	Nº
Poder Público	Secretaria Municipal de Turismo Indústria e Comércio	2
	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio	2
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	2
	Polícia Militar de Minas Gerais	2
	Universidade Federal de Ouro Preto	2
	Instituto Federal de Minas Gerais	2
	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	2
	Câmara Municipal de Ouro Preto	2
Sociedade Civil	Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto	2
	Convention & Visitors Bureau	2
	Acervos patrimoniais, museus institucionais, eclesiásticos e privados	2
	Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto	1
	Associação de Guias de Turismo de Ouro Preto	2
	Agência de desenvolvimento de Ouro Preto	2
	Agências de viagem, receptivos e de transporte turístico	2
Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – Regional Circuito do Ouro	2	

Fonte: Organizado a partir Decreto nº. 3904 de 11 de agosto de 2014 de Ouro Preto.

Na análise das atas, observou-se a importância da cadeira do legislativo para a disseminação de ferramentas de controle social. Além de serem membros presentes em grande parte das reuniões, foram os únicos que verbalizaram assuntos sobre o PPA, LOA e LDO. Estas ferramentas potencializam o exercício mais efetivo do controle social.

O acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público, quando realizados pela própria sociedade, recebe a denominação de controle social. O acesso à informação pública, em conformidade com a Carta Magna, constitui-se em princípio básico do controle social. Entretanto, para que o cidadão possa exercer esse direito, faz-se necessário que os órgãos públicos disponibilizem dados e informações para que o cidadão, independentemente, do seu nível de conhecimento e grau de escolaridade (FORTES, 2014, p. 19).

No Comtur-TI são 3 representantes do poder público (2 entidades) e 8 da sociedade civil (cf. quadro 7). Os dois membros representantes de secretarias foram arbitrados no quadro 7 a partir da confirmação em atas, pois na lei do Comtur (TIRADENTES, 2010) consta apenas o artigo 7, inciso I “02 (dois) representantes escolhidos pelo Chefe do Executivo Municipal”.

Não existe nomeação em lei dos nomes que representam as entidades, assim como titulares e suplentes que as representam. O risco de não haver suplentes é a possibilidade de entidades não exercerem o seu papel diante da ausência, mesmo que justificada de algum titular.

Quadro 7 - Entidades representadas de Tiradentes

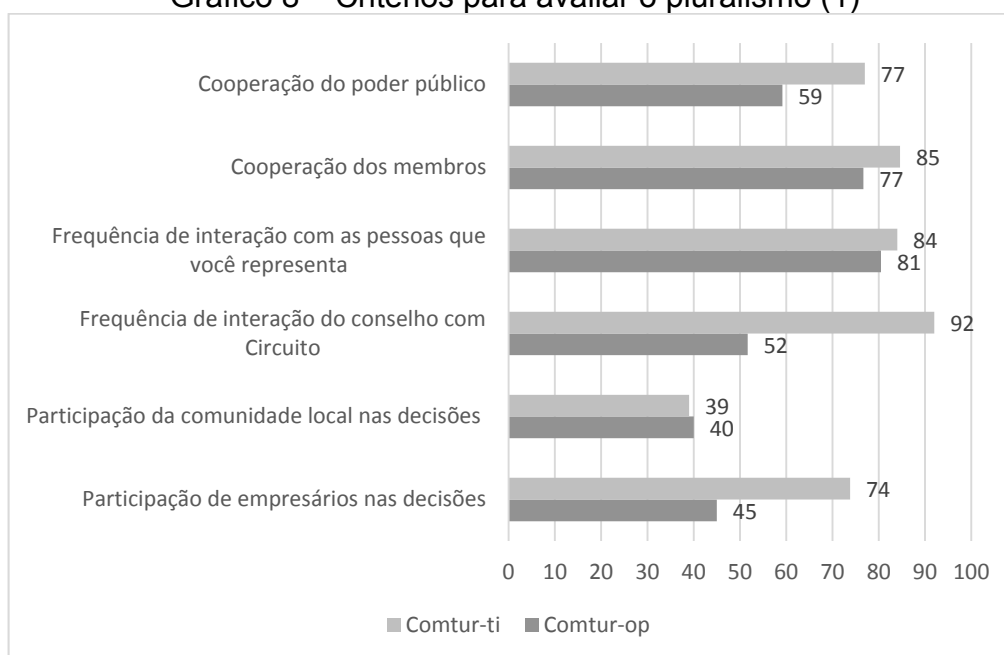
Grupo	Entidade representada	Nº
Governamental	Secretarias	2
	Câmara de vereadores	1
Sociedade Civil	Hospedagem	1
	Alimentação	1
	Agências de Receptivos	1
	Artístico e de Artesanato	1
	Cultural	1
	Instituto Estrada Real	1
	Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes	1
	Sebrae	1

Fonte: Organizado a partir da Lei nº 2.535/10 e atas do Comtur de Tiradentes (TIRADENTES, 2010)

Esta situação aconteceu durante a pesquisa quando uma representante elegida para a entrevista estava de licença médica e não pode participar. Em Ouro Preto, quatro membros selecionados para pesquisa são suplentes.

A não-paridade, inexistência de suplentes, menor formalização das cadeiras ocupadas coexiste com o tamanho menor do município (territorial e populacional) e a menor participação do legislativo nas reuniões. Este resultado é corroborado com pesquisas que apontam que conselhos gestores de cidades “pequenas” são menos organizados e institucionalizados (ALMEIDA, 2009).

Gráfico 8 – Critérios para avaliar o pluralismo (1)



Fonte: Organizado pelo autor a partir de dados das entrevistas, 2016.

A frequência de interação com representados em Tiradentes é ligeiramente superior à Ouro Preto (cf. gráfico 8). Em Tiradentes, os entrevistados 02 e 01 dizem que frequentemente tem reuniões com membros de associação que representam no Comtur. Deste modo, podem haver situações de pautas do conselho serem levadas para esses e cooperações ocorrerem em virtude desta maior interação entre conselheiro e entidade representada.

O Comtur/OP, ao contrário tem apresentado algumas dificuldades neste sentido. Alguns entrevistados alegam a dificuldade de interação com seus representados. “Nós reunimos, mas quando se reuni é somente briga! É melhor não reunir (lamenta)” (OP3). “Alguns associados não são assíduos nas reuniões que acontecem, com isto a interação é prejudicada” (OP10).

Pessoas não empossadas, que não tem direito ao voto, tão pouco são convidadas, tem frequentado as reuniões, e ocupado grande parte do tempo e prejudicado o cumprimento da pauta da reunião e reduzindo a capacidade de consenso do Conselho, como comenta a entrevistada 05.

Aspectos como estes podem indicar a necessidade de melhor pensar a prática de representação.

Estas pessoas que ocupam os conselhos, tomando por base a proposta institucionalizada para este espaço, deveriam frequentar a reunião com a entidade que a representa no conselho para tentar dirimir os conflitos e chegar a um consenso, caso não houvesse cadeira para representá-la, caberia uma solicitação ao presidente para o conselho deliberar sobre a decisão de uma nova cadeira. A participação no Comtur poderia sim ocorrer, porém como ouvinte.

Esta ocupação do conselho em termos de falas de membros que não são convidados vai de encontro à lógica de existência dos conselhos que é ser um espaço de deliberação a partir da representação de entidades. Este fato pode ser um indicador que estas pessoas não estão se sentindo representadas, o que faz refletir a maneira de indicação dos representantes. No caso de uma associação, os associados votam na pessoa que será o representante? O representante eleito repassa as decisões importantes para os representados? O representante se reúne com seus representados? Questionamentos como estes suscitam a necessidade dos conselhos especificarem a maneira de indicação dos membros, na medida que esta indicação da pessoa que ocorre fora conselho pode não ser democrática, ocorrer por favoritismo, clientelismo, ou razões partidárias que não estão no controle do conselho, mitigando o controle social.

É recorrente o fato do comparecimento de representantes em órgãos deliberativos sem consultar as bases. Comparecem nestes espaços “falando em seu nome e não em nome do grupo, e muito menos compartilham as decisões tomadas nas reuniões com seus pares, limitando também a responsabilização dos atores e o controle de suas ações” (JORGE; VENTURA, 2012, p.111)

A maior interação do conselho de Turismo de Tiradentes com o circuito é facilitada pelo fato do Presidente do Comtur representar o Circuito turístico local, o qual atual realiza a difusão de informações entre o Comtur e os participantes do Circuito. Verificou-se uma avaliação positiva da cooperação dos membros, do poder público e participação dos empresários nas reuniões no Conselho de Turismo de Tiradentes.

As notas maiores do Comtur de Ouro Preto foram: assiduidade dos membros (70), conhecimento da LDO (63), conhecimento da LOA (74), conhecimento do PPA (52), conhecimento do regimento do conselho (85), assiduidade (89), iniciativa (83) e tempo ocioso durante a semana (38) (cf. gráfico 9).

Em Tiradentes, os destaques são: cumprimento das normas do regimento pelos membros (83), impessoalidade das discussões no conselho (78), conhecimento de políticas públicas (76), preparo para as discussões (82), facilidade para falar em público (95) (cf. gráfico 9).

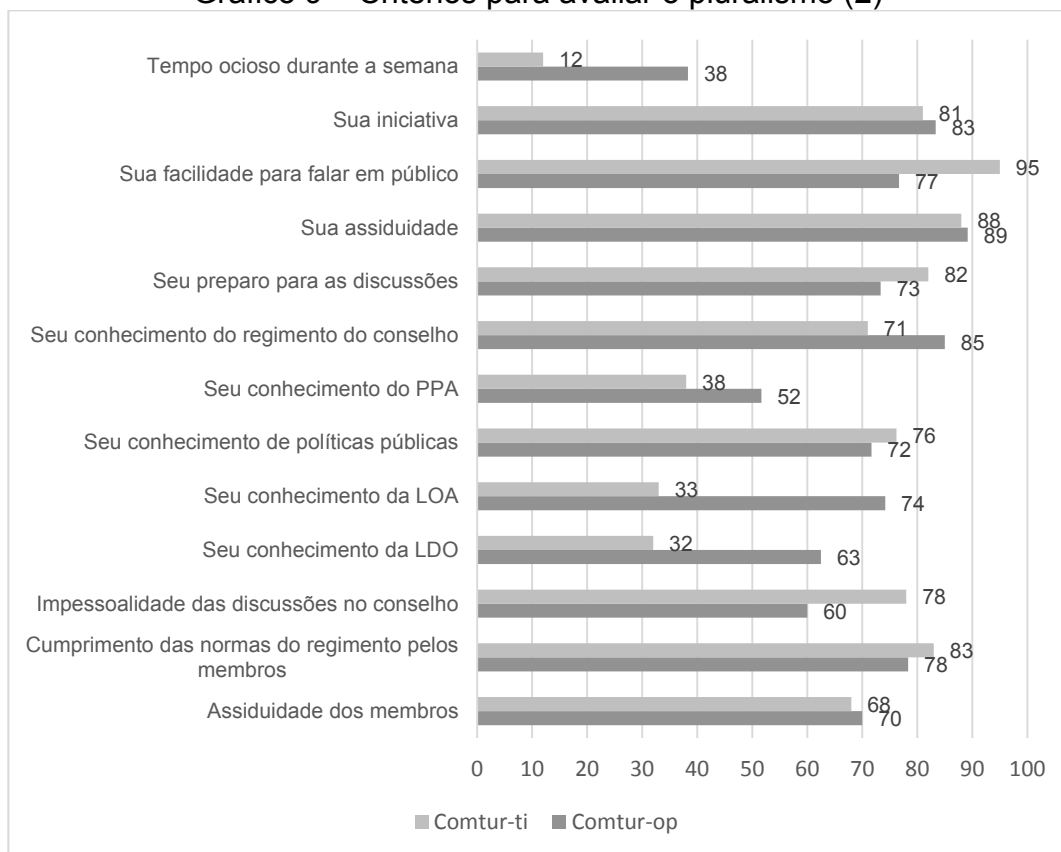
Em relação a Ouro Preto, embora a assiduidade dos membros e assiduidade própria, tenham sido consideradas maiores, as notas estão muito próximas (diferença de 2 pontos). Constatou-se, por meio da análise das atas, que em Tiradentes existe uma presença maior dos conselheiros nas reuniões.

As respostas dos entrevistados com maior tempo ocioso, coincidiram com aqueles conselheiros que são aposentados, os quais são em maior número Ouro Preto. Além de outros entrevistados tê-los citados como membros mais empenhados, isto potencializa a realização de atividades extras e o maior empenho no Comtur.

Todavia, em ambas as cidades, a partir destas notas, verificou-se uma baixa disponibilidade de tempo. Este é um aspecto que sinaliza para necessidade da criação de mecanismos mais eficientes de controle social, que sejam ágeis, práticos, funcionais, fáceis de usar, que mesmo com

pouco tempo um cidadão consiga exercer o controle. Sobre esta questão houveram comentários com o seguinte sentido “a maior dificuldade é encontrar uma data comum para agendar a reunião” (TI01) e (TI09).

Gráfico 9 – Critérios para avaliar o pluralismo (2)



Fonte: Organizado pelo autor a partir de dados das entrevistas, 2016.

A iniciativa teve uma avaliação semelhante em ambos os conselhos, embora em Ouro Preto, tenha sido superior. A nota elevada para estes aspectos contraria alguns estudos empíricos que ressaltam aspectos como a baixa iniciativa em conselhos, também associada a cultura brasileira (CIRILO, ALMEIDA, 2015).

No Comtur-op, as notas maiores para conhecimento da LDO, conhecimento da LOA e conhecimento do PPA coincidem com a maior publicação destas leis em meio online, conforme comentado em “processo de discussão”.

Contata-se que no Comtur-op existe um maior pluralismo em termos de participação de diferentes atores. Quanto ao perfil dos atores, em Tiradentes, observou-se uma predominância de aspectos que sinalizam uma maior qualificação para o debate. Entre estes, estão: facilidade para falar em público, preparo para as discussões, impessoalidade nas discussões do conselho e conhecimento de políticas públicas. Os aposentados de ambos os conselhos revelam maior disponibilidade para a execução de atividades.

As percepções dos conselheiros de ambos os casos confirmam um baixo conhecimento do orçamento municipal. Estes resultados corroboram com as conclusões de uma pesquisa do Programa de Estudos Fiscais da EBAPE, que revelaram alto grau de desinteresse e falta de conhecimento (REZENDE; CUNHA, 2014).

4.3.4 Igualdade participativa

A igualdade participativa é a possibilidade de participar de forma igual nos processos de tomada de decisão (TENORIO *et. al.*, 2008). Os critérios adotados para avaliar esta categoria são a forma de escolha de representantes e a avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Cabe uma caracterização preliminar sobre a representação, natureza de participação e composição a partir das leis que constam no apêndice C. O Comtur-ti e Comtur-op se assemelham quanto a representação mista, natureza de participação deliberativa e consultiva. O Comtur-ti é bipartite e não-paritário e o de Ouro Preto bipartite paritário (cf. quadro 8)

Em termos de natureza de participação o Comtur de Ouro Preto apresenta outra característica que é a competência fiscalizativa e, em Tiradentes, a função de assessoramento (cf. anexo a). Estas características adicionais encontradas nos casos em estudo extrapolam as abordadas por Draibe (1998); Buvinich (2014); Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008). A

primeira competência refere-se a fiscalizar a implementação de recursos públicos e a outra, à assessoria as atividades da administração municipal que competem ao turismo.

Quadro 8 – Caracterização do Conselho

	Comtur-op	Comtur-ti	Comtur-op e Comtur-ti	Nenhum	Definição
Representação				Vinculada	A representação das categorias sociais ou profissionais se faz por meio de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes, ainda que os critérios de indicação variem.
				Vinculada funcional	Os membros são indicados por ocuparem um determinado cargo. Assim, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa.
				Não vinculada	Os membros são indicados em razão da expressão de seu trabalho na sociedade (seja no meio acadêmico ou empresarial). Sua indicação decorre diretamente de convite do governo, "ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares".
			Mista		Convivem no conselho a representação vinculada e não vinculada.
Natureza da participação			Consultivos		Tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório.
			Deliberativos		Possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo.
Composição	Bipartites e paritários				Formados por governo e sociedade civil com o mesmo número para cada segmento.
		Bipartites e não paritários			Formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos.
				Tripartites e paritários	Estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria.
				Múltiplos e não paritários	Estão presentes membros do governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados das leis do Comtur e categorias adaptadas de Draibe (1998); Buvnich (2014); Martins; Martins; Oliveira; Soares (2008).

De acordo com entrevistados de ambos os conselhos as eleições dos membros são feitas por votação. A indicação do nome é por conta da organização que é convidada para participar do Comtur devido sua

relevância de representação para compor o conselho de Turismo. Contudo, algumas evidências apontam que esta forma de escolha de representantes não tem sido adequada.

“Quem depende do turismo não está lá (referindo ao Comtur), as pessoas que vivem do turismo não estão no Comtur. O salário da maioria dos representantes depende do turismo?” (TI09).

“temos a regra de eliminar a cadeira da entidade que não venha a três reuniões alternadas, porém temos entidades que poderia ter perdido a cadeira, mas tememos removê-la diante da sua importância como parceira do conselho” (OP10).

“participantes não-convidados atrapalham o andamento da reunião e não conseguimos cumprir a pauta e os convidados não conseguem falar, porque populares ocupam grande parte do tempo da reunião” (OP06).

Estes trechos de entrevista permitem considerar algumas relações entre a forma de eleição e o controle social: (1) da importância da correlação entre exercício do controle social e interesses financeiros, (2) baixo controle social das cadeiras ocupadas pelo Comtur e (3) existem pessoas não empossadas no Comtur que não se sentem representadas, mas se interessam em realizar controle social.

Em (1), acredita-se que quando os conselheiros dependem dos resultados das atividades turísticas podem ter um impulso a mais para se preocuparem com a causa. Em (2), o fato de não se eliminar representantes que não frequentam as reuniões pode gerar um efeito inesperado de causar a desmotivação dos demais membros. Em (3), as pessoas que deveriam se sentir representadas, podem (consciente ou inconscientemente) não considerar a representação legítima. Assim, “em vez de representação, se deveria falar de seleção das lideranças de delegação de soberania popular, de legitimação, de controle político, de participação indireta e de transmissão de questionamento político” (TENÓRIO *et. al.*, 2008, p. 13).

Verificou-se o que é esperado em termos competências de políticas públicas e o que é exercido pelos conselheiros. Para este objetivo foram relacionados os aspectos de políticas públicas dos municípios institucionalizados em lei (refletidos a partir conceitos para análise de

políticas públicas, como gestão, formulação, implementação e avaliação de impactos (CORZO, 2013)) e as atividades dos conselheiros registradas em atas.

A lei municipal nº 659 de 2011 estabelece que são responsabilidades do Comtur de Ouro Preto: formular o Plano Municipal de Turismo (artigo 3º, inciso I), acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Municipal de Turismo (artigo 3º, inciso IV). Em Tiradentes, de acordo com a Lei municipal nº2.535 de 2010, compete ao Comtur: implementar a política municipal de turismo (artigo 1º), formular a política municipal de turismo (artigo 3º) e fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados (artigo 8, inciso XIV).

Em Ouro Preto, conforme trechos da lei, as competências de políticas públicas esperadas pelos conselheiros são de **formulação e avaliação** da política municipal de turismo. Em Tiradentes, os conselheiros deveriam exercer atividades de **implementação, formulação e avaliação**.

Para verificar o cumprimento destas competências, organizou-se o quadro 14 (Apêndice B) com as pautas das reuniões da gestão selecionada para estudo. São um total de 11 pautas a serem analisadas do período de 2014 a 2015. As limitações preliminares observadas para análise são a linguagem adotada pelo agente que redige a ata, a qual pode dificultar a interpretação dos dados, assim como a ausência de verbos para facilitar a classificação das políticas.

Pela quantidade de trechos encontrados, pode-se concluir que o conselho de Tiradentes se concentra mais em atividades de avaliação e Ouro Preto na formulação. Ressalta-se que, em Ouro Preto, não foram encontradas em pautas que remetiam a tarefa de avaliar políticas (cf. quadro 9).

Quadro 9 – Etapas do ciclo político nos Conselhos Gestores

Etapa do Ciclo Político	Crítérios de análise	Trecho que confirma (Comtur OP)	Trecho que confirma (Comtur TI)
Gestação	É uma etapa preliminar. Envolve a apresentação de ideias, propostas para serem discutidas. O verbo buscado para denotar esta etapa foi “apresentar”.	Apresentação do Plano de Ação do COMTUR, Apresentação do Festival de Turismo de Ouro Preto por presidente da ABAV-MG e representante de empresa organizadora/proponente.	Apresentação do material da campanha de lançamento “Preservar Tiradentes”, que trata da implantação da Taxa Municipal de Turismo e “Viva a História a Pé”, sobre a restrição de automóveis no centro histórico, ambos já confeccionado (cartaz e folder). Substituição de membros. Apresentação de evento sobre cerveja artesanal mineira em Tiradentes. Composição do COMTUR.
Formulação	Envolve a formulação de políticas a partir de informações que foram apresentadas na etapa de gestação. Os verbos buscados foram: elaboração, formulação. Também foi considerado o termo validação porque pressupõe algo que foi previamente elaborado.	Validação do Plano de Ação do FUMTUR ano 2015 - Infraestrutura Turística; Promoção do destino; Elaboração e aprovação da Lei que determina a Política Pública de Turismo de Ouro Preto Validação da Lei que determina a Política Pública Atualização e Validação das ações do Plano Municipal de Turismo de Turismo de Ouro Preto.	Priorização de ações constantes no Plano de Ação do Projeto Tiradentes, desenvolvido pela empresa contratada.
Implementação	É implementar o que foi formulado. Os verbos buscados são ações gerais que pressupõe decisões e planejamento conjunto prévio.	Promoção do destino; Apoio ao Setor de Estudos e Pesquisas Turísticas; Eventos de Fluxo Turístico; Estruturação dos CATs; Qualificação e Capacitação	Nomeação da Secretaria de Turismo, Criação de Convention Bureau, Substituição do relógio de sol, Shows noturnos Mostra de Cinema, Implantação da taxa de turismo e repasse Comtu Instalação de Lixeiras na Cidade; b) Reestruturação da Sinalização Turística
Avaliação	É a avaliação das políticas formuladas. Podem ter sido implementadas ou não. Os verbos buscados são “avaliar”.		“Avaliação Festival de Gastronomia 2014”, “Avaliação da deliberação do Conselho sobre a Mostra de Cinema”, “Avaliação da restrição de veículos no Centro Histórico”, “Avaliação do plano de execução das ações relacionadas pelo trabalho da empresa.” “Avaliação dos Eventos de junho”. “Avaliação do Relatório de Impacto do Evento Bikefest; Sinalização Turística interna à Cidade.”

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de trechos das atas dos conselhos, 2016.

As divergências do Comtur-op são na avaliação e implementação. Embora seja esperado que fossem avaliadas políticas, não foram constatadas evidências de avaliação. Enquanto, em termos de implementação não é esperado do Comtur a implementação, todavia foram encontradas evidências de implementação (cf. quadro 10).

Quadro 10 – Controle das competências dos Conselhos Gestores

Etapas do ciclo político	Comtur OP		Tiradentes	
	Esperado	Constatado	Esperado	Constatado
Gestação	Não	Sim	Não	Sim
Formulação	Sim	Sim	Sim	Sim
Implementação	Não	Sim	Sim	Sim
Avaliação	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A divergência comum em ambos os municípios (entre o que é esperado e constatado) é em termos de gestação de políticas, que conforme a literatura adotada é uma parte do ciclo político. Ambos os conselhos contêm evidências de gestação embora não apresentem em lei própria esta etapa como parte das responsabilidades do Conselho.

Em termos de formulação os conselhos convergiram entre o que é esperado e constatado nas reuniões. Em Tiradentes, alguns entrevistados comentaram: “existe um ciúme dos vereadores com o conselho, pois temos capacidade para decidir políticas, fazer acontecer, deliberamos” (TI05). “Fazemos praticamente as mesmas coisas que eles (vereadores) fazem, então sentem um certo medo” (TI07).

Conclui-se que existem distanciamentos entre o que se espera (a partir das formalizações em lei própria) e o constatado nas atas das reuniões. Estas informações subsidiam a necessidade de maior controle social no cumprimento das competências que são esperadas pelos conselheiros no exercício de suas atividades. Quanto ao modo de eleição dos representantes, observa-se a necessidade de repensá-la para que atinja uma certa legitimidade, cause mais motivação para o controle social e não

gere desmotivação dos membros pela ausência de controle da assiduidade dos membros.

4.3.5 Autonomia

A análise dos conselhos gestores em questão orientou-se por alguns aspectos da autonomia organizacional (fixação de competências exclusivas), autonomia financeira (previsão e implementação de recursos do PPA, LDO e LOA), e da autonomia individual (envolvimento com partido político).

Em termos de autonomia organizacional, o Comtur-op possui competências ligeiramente diferentes da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio (cf. quadro 11). Enquanto a Secretaria possui responsabilidade de desenvolver atividades relacionadas com o turismo, indústria e comércio do Município; compete ao Comtur, especificamente, a elaboração do Plano Municipal de Turismo para o Município.

Quadro 11 – Competências do Comtur-op e da Setur de Ouro Preto

<p>Compete à Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio:</p> <p>I. Executar a política municipal de desenvolvimento econômico; II. Desenvolver as atividades relacionadas com o turismo, indústria e comércio do Município; III. Efetuar o levantamento, a divulgação e o fomento das atrações turísticas do Município; IV. Desenvolver e/ou incentivar a capacitação de pessoal especializado para serviços ligados ao turismo, à indústria e ao comércio no Município; V. Fomentar o desenvolvimento do comércio e da indústria do Município, sobretudo com vistas à implantação de novas empresas e à geração de empregos; VI. Fiscalizar e gerir os convênios firmados pelo Município neste setor; VII. Exercer outras atividades correlatas (OURO PRETO, 2015).</p>	<p>Ao COMTUR compete:</p> <p>I - elaborar o Plano Municipal de Turismo para o Município;</p> <p>II assessorar o Executivo Municipal nos assuntos relacionados ao setor de Turismo, analisando e manifestando-se sobre as 'ações do-Poder Público no setor, inclusive sobre a aplicação de recursos do Fundo, Municipal de Turismo – Fumtur.</p> <p>III – fiscalizar a movimentação orçamentária do FUMTUR; orientando a aplicação dos recursos, conforme as diretrizes do Poder Executivo, bem como apreciando e aprovando a prestação de contas anual apresentada pelo Comitê Gestor do referido Fundo (OURO PRETO, 2011)</p>
--	---

Fonte: Organizado pelo autor a partir de leis municipais, 2016.

Em Tiradentes, ao contrário, existe uma certa sobreposição do papel do Comtur ao da secretaria de turismo: “para implementar a política municipal de turismo, fica criado o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR, junto à Secretaria Municipal de Tiradentes” (TIRADENTES, 2010, p. 1). Embora

não se trate de um caso de dependência hierárquica (CUNILL GRAU, 1999), acredita-se que esta característica organizacional do Comtur-ti possa diminuir sua autonomia na responsabilização de projetos de autoria própria.

Na autonomia financeira, cabe ressaltar que a lei do Comtur-ti não cita o PPA, LDO e LOA, entretanto ressalta a responsabilidade de fiscalizar e decidir sobre destinação de recursos, financiamentos. No Comtur-OP, o regimento é claro ao definir competências que referem-se diretamente a proposição de medidas sobre questões orçamentárias (cf. quadro 12).

Quadro 12 – Competências dos Conselhos Gestores

Comtur-OP	Comtur-Ti
<p>III – fiscalizar a movimentação orçamentária do Fumtur, orientado a aplicação dos recursos, conforme as diretrizes do poder executivo, bem como apreciando e aprovando a prestação de contas anual apresentado pelo comitê gestor do referido fundo.</p> <p>IV – propor medidas sobre: a) política municipal de desenvolvimento e a dinamização, o fomento e expansão do turismo no município. b) o Plano Plurianual PPA, o Plano Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei orçamentária anual que visem ao desenvolvimento e à expansão do turismo no município.</p>	<p>XII - emitir parecer relativo a financiamentos de iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da indústria turística, na forma que for estabelecida na regulamentação desta Lei;</p> <p>XIII - examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados;</p> <p>XIV - fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados</p>

Fonte: Organização pelo autor a partir de leis municipais, 2016.

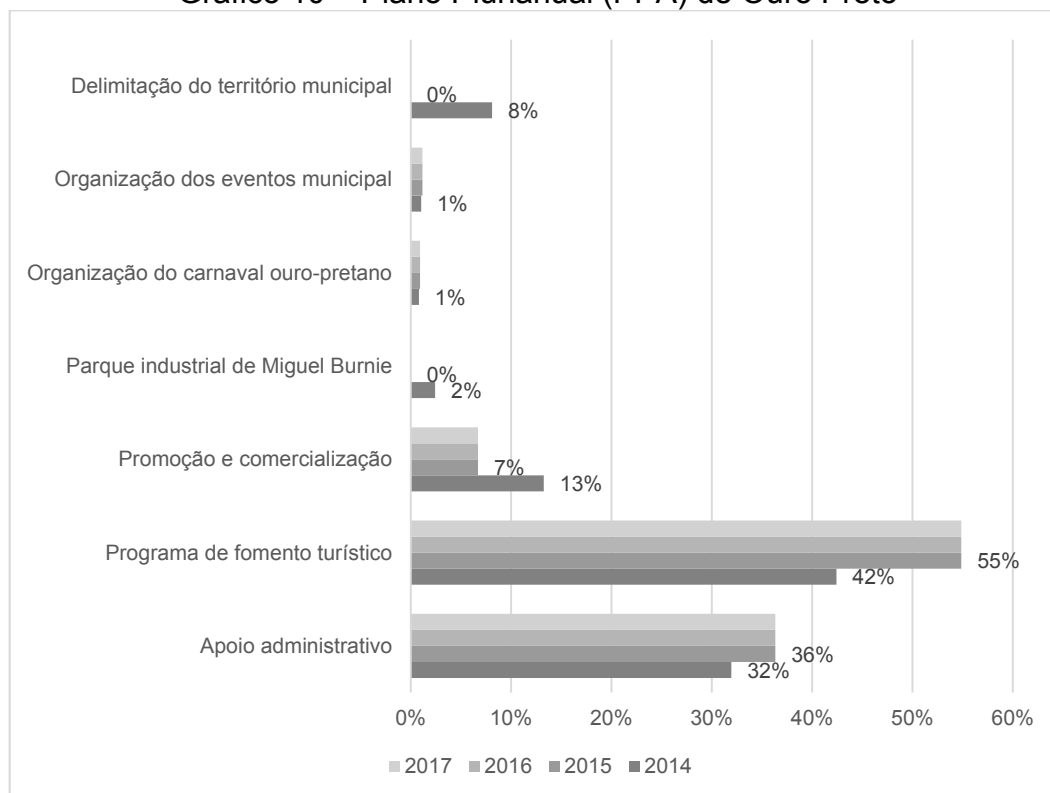
Em ambos os casos é observado a competência de fiscalização e proposição de medidas sobre os orçamentos municipais para o turismo. Deste modo, espera-se que os Conselhos tenham responsabilidade sobre os orçamentos que lhes competem.

Pelo fato das competências do Turismo serem compartilhadas entre a Secretaria e Comtur, de modo, menos ou mais intensivo, considerou-se os orçamentos previstos para o setor de turismo.

Em Ouro Preto, no PPA constam os programas intitulados: Delimitação do território municipal, Organização de eventos, Organização do carnaval ouro-pretano e Parque industrial de Miguel Burnie; os quais somam 16%

do valor total de investimentos previstos para os quatro anos. Os programas com maior investimento são a fomento turístico, apoio administrativo e promoção e comercialização (cf. gráfico 10).

Gráfico 10 – Plano Plurianual (PPA) de Ouro Preto



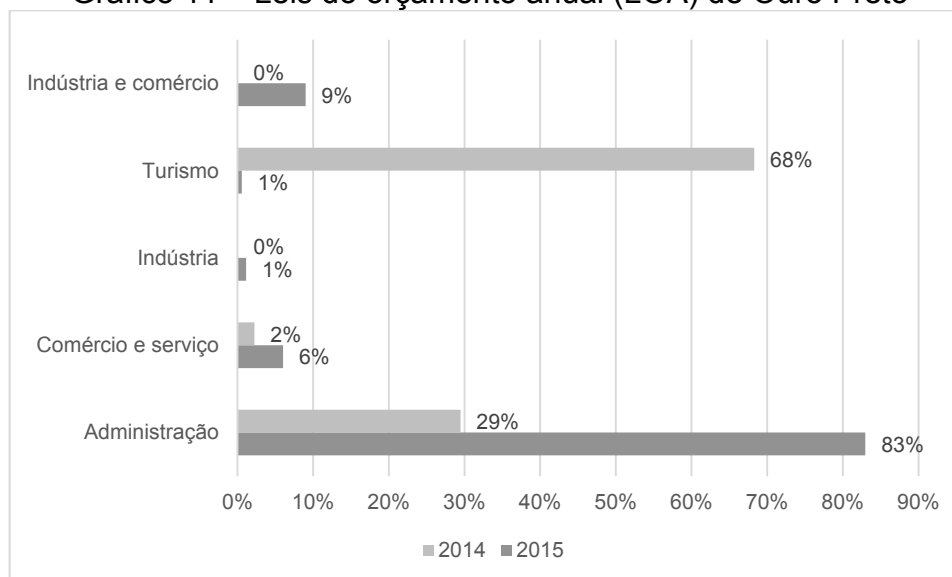
Fonte: Plano Plurianual (OURO PRETO, 2014, p. 87-94)

Observa-se que a promoção e comercialização (investimento previsto de 13% em 2014 e 7% nos demais anos), foi o único que tem previsão de redução de investimentos. Os demais, como apoio administrativo tem aumento previsto de 32% em 2014 para 36% (de 2015 a 2017) e o fomento turístico de 42% em 2014 para 55% (de 2015 a 2017).

A principal dificuldade de conhecer estas informações é justamente encontrá-las. Embora estejam disponíveis online, como solicita a legislação, os documentos não possuem sumários. Alguns não são possíveis pesquisar por palavras e possuem mais de 200 páginas. Assim, na necessidade de conhecer os programas que serão executados com recursos do Fundo Municipal de Turismo teria que percorrer, manualmente, a maior parte do documento.

O primeiro aspecto divergente entres as Leis do Orçamento anual e os Planos Plurianuais são as informações. No Plano Plurianual os recursos são distribuídos por programas e nas Loas por áreas (cf. gráfico 11)

Gráfico 11 – Leis do orçamento anual (LOA) de Ouro Preto



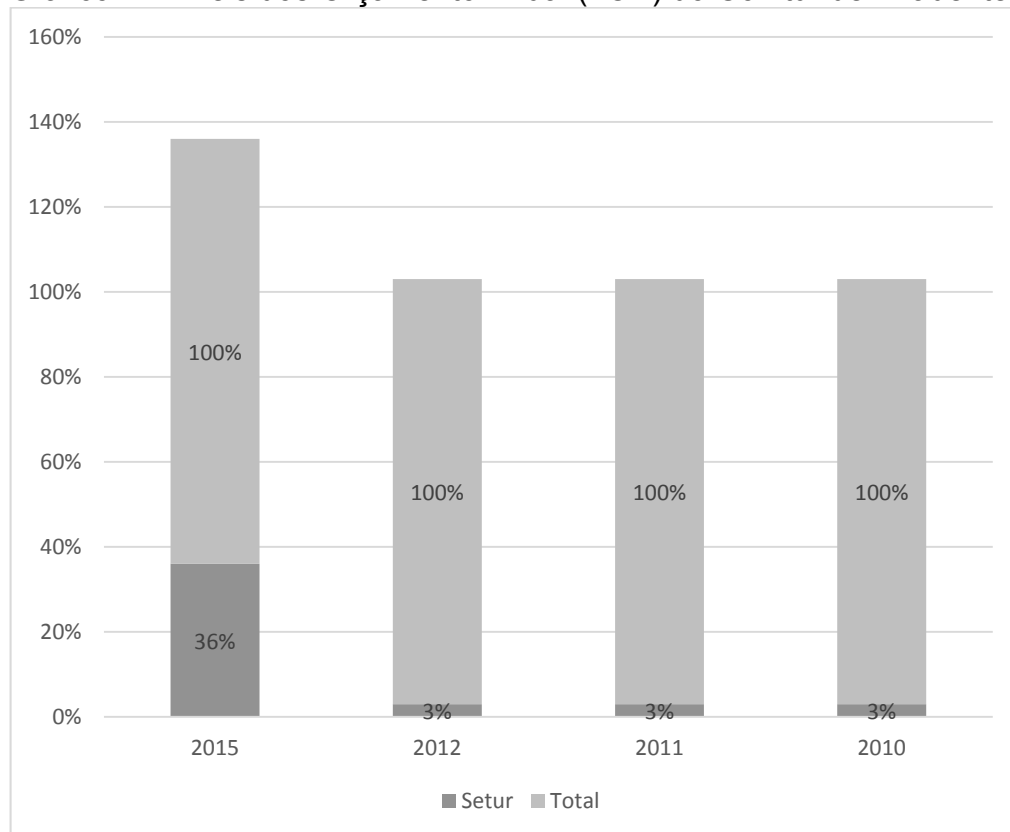
Fonte: Anexos da lei 945 de 10 de abril de 2015 p.24-25; Anexos da lei nº 884 de 03 de janeiro de 2014, estima a receita e despesa do município de Ouro preto para o exercício de 2014e dá outras providências. Lei Orçamentária 2015 e 2014, p.27-28

As despesas administrativas que tinham um investimento previsto perto dos 30% no PPA, na LOA eleva-se 83% em 2015. Dados da lei de orçamento anual (Apêndice C) permitem concluir que houve uma redução do orçamento da Secretaria de Turismo comércio e Indústria de Ouro Preto. Um orçamento que era de 7,358 milhões em 2014 passou para 2,659 milhões em 2015. Neste sentido, as despesas para manutenção desta secretaria, que envolve gastos com servidores públicos com valor de 30% do orçamento passaram para 83% dos valores previstos para custeio em 2015.

Os investimentos em turismo que em 2014 correspondiam a 68% do orçamento, em 2015 são reduzidos a 1%. Além da mencionada redução das verbas, acontece uma (re)definição das competências da secretaria e consequente adequação do foco de investimentos. De turismo, passam para indústria e comércio.

Em Tiradentes, ao contrário, o turismo se torna foco de investimento para o exercício de 2015. Em anos anteriores a verba para a Secretaria de Turismo era de 3%, e em 2015 passa a corresponder a 36% do valor total orçado para o município (gráfico 12).

Gráfico 12 – Leis dos Orçamento Anual (LOA) do Comtur de Tiradentes



Fonte: Dados de documentos (TIRADENTES, 2015; 2010; 2012; 2009).

Nota: De 2010 a 2012 a Setur se chamava Departamento de Turismo, indústria e comércio e serviços e em 2015 Secretaria de Turismo e Cultura.

As leis orçamentárias do município são mais gerais em todos os anos, ou seja, apenas apresentam o valor para determinada função do governo. O motivo é que o anexo II que apresenta os demonstrativos das metas municipais não são publicizados no site da Câmara.

Cabe saber o conhecimento dos conselheiros sobre o orçamento municipal. O primeiro passo foi a verificação dessas discussões nas reuniões. Assim, buscou-se, em todas as atas das reuniões, os termos PPA ou Plano Plurianual, LOA ou Lei do orçamento anual, LDO ou lei de diretrizes orçamentárias e Fundo Municipal de Turismo ou Fumtur (cf. quadro 13).

Quadro 13 – Controle social sobre planejamento e orçamento

Termo	Ouro Preto	Tiradentes
Plano Plurianual ou PPA	Não	Não
Lei do Orçamento Anual ou LOA	Sim	Não
Lei de Diretrizes Orçamentárias ou LDO	Sim	Não
Fundo Municipal de Turismo ou Fumtur	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de análise de conteúdo em atas, 2016.

Discussões sobre o PPA não foram registradas em nenhuma das atas. A LoA, Ldo e Fumtur aparecem nas atas de Ouro Preto. Em Tiradentes são discutidos apenas questões do Fumtur. Nas discussões, é questionado o valor previsto para orçamento do Fumtur. Cabe destacar que o agente que iniciou a fala foi um representante do legislativo local, ao apresentar o valor que seria levado para aprovação.

Este membro também enfatizou a importância de se elaborar um orçamento para ser apresentado em tempo hábil, devido a data previamente definida para a elaboração da LOA na Câmara dos Vereadores. Ressaltou-se também que as ações do Fumtur devem ser autênticas, não sobreponham as da secretaria de turismo.

De modo geral, observa-se a dificuldade do exercício do controle social a partir das informações prestadas, as quais expressam desafios para a otimização da forma como é publicizada e em seu conteúdo. Foram encontradas tanto incoerências, quanto ausências de informações. Esta situação prejudica inclusive a atuação dos conselheiros para terem melhor conhecimento da estrutura que afeta suas decisões e a confiança nas informações publicizadas.

Em termos financeiros, conclui-se que o Comtur-ti possui uma maior autonomia financeira e Comtur-op tem tido sua autonomia reduzida devido à redução de recursos para o Turismo nos últimos anos. O conhecimento destes recursos é maior no Comtur-op.

Em termos de autonomia individual, o envolvimento com partido político em Ouro Preto recebeu a nota média 27 e em Tiradentes, 2 (cf. gráfico 13).

Gráfico 13 – Envolvimento com partido político



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de análise de conteúdo em atas, 2016.

O motivo aparente do envolvimento com partido político tem sido maior, é devido adesão de alguns membros a partidos. Um aspecto a ser considerado é a nota baixa neste quesito, em ambos os casos estudados, que favorece ao maior exercido do controle social, sem favorecimento a interesses partidários.

A autonomia financeira, organizacional e individual dos Conselhos gestores permitem concluir sobre a capacidade de realização de controle social. No Comtur-Ti observou-se uma alta autonomia financeira e individual, baixa autonomia organizacional. No Comtur-op, há uma baixa autonomia financeira, alta autonomia individual e, comparada ao Tiradentes, uma autonomia organizacional mais elevada.

Acredita-se que a autonomia financeira tenha um maior peso significativo na determinação de uma maior capacidade para o controle social. Entrevistados de Ouro Preto confirmaram que os recursos financeiros aprovados no início do ano não foram disponibilizados para Conselho (a pesquisa foi realizada em Outubro). Assim, embora as políticas têm sido aprovadas não foram implementadas por falta de recursos. Deste modo, o Comtur que tem a responsabilidade de implementar a política municipal de turismo tem sua capacidade de controle social consideravelmente reduzida.

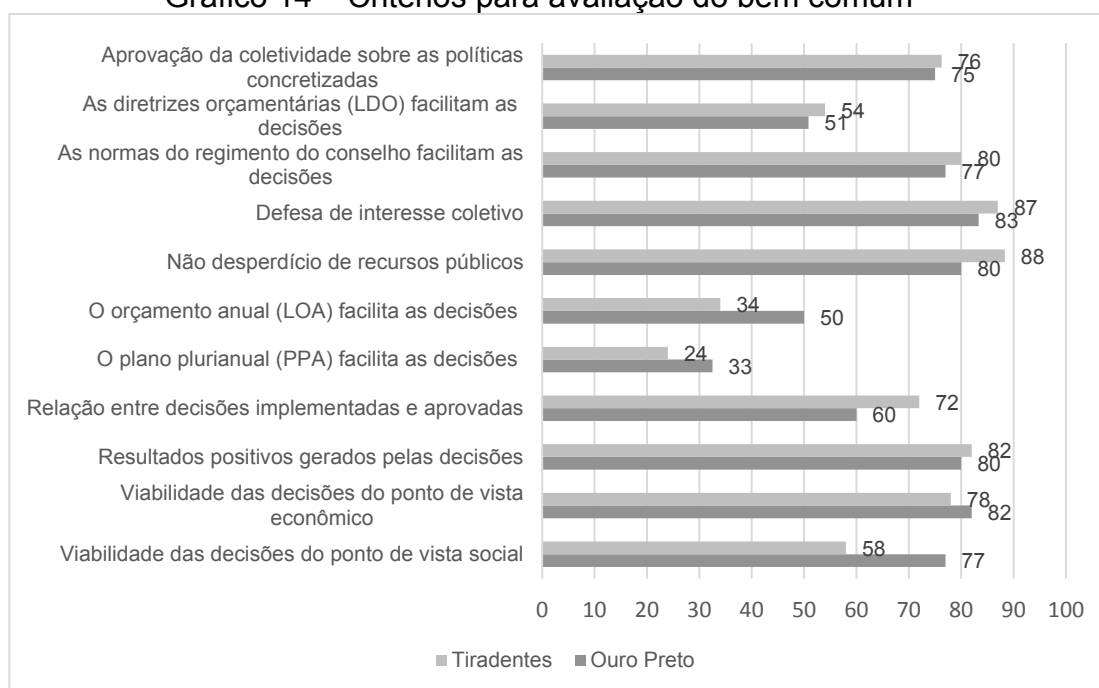
O Comtur-op possui uma maior autonomia organizacional e menor autonomia financeira em relação ao Comtur-ti. Não foi possível concluir a

respeito da autonomia individual, pois o envolvimento com partido político, além de baixo, não revela-se prejudicial a autonomia individual.

4.3.6 Bem comum

O bem comum nos conselhos gestores foi avaliado a partir dos objetivos alcançados e aprovação cidadã dos resultados. Não desperdício de recursos públicos, aprovação da coletividade sobre as políticas concretizadas, Resultados positivos gerados pelas decisões, viabilidade das decisões do ponto de vista econômico, defesa de interesse coletivo e as normas do regimento do conselho facilitam as decisões, tiveram notas superiores a 70 em ambos os conselhos (cf. gráfico 14).

Gráfico 14 – Critérios para avaliação do bem comum



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de análise de conteúdo em atas, 2016.

A relação entre decisões implementadas e aprovadas, em Ouro Preto, teve nota inferior (60). Alguns entrevistados (07 e 12) afirmam que até o momento a lei orçamentária do exercício 2015, no que concerne aos recursos previstos para o Fumtur, não foram liberados.

A viabilidade das decisões do ponto de vista social teve nota inferior em Tiradentes (58). Alguns apontamentos dos conselheiros corroboram com esta nota, como os danos causados por tráfego de veículos no centro histórico que tem danificado a calçada e pontes, além de estragos causados ao patrimônio durante a realização de eventos.

O item, o PPA, LOA ou LDO facilita as decisões tiveram notas inferiores a 55, em ambos os conselhos. Neste sentido, na percepção dos conselheiros os planejamentos orçamentários não têm favorecido às decisões dos conselheiros. Destaca-se que esta consideração coincidiu com um baixo conhecimento percebido destes instrumentos (cf. gráfico 9).

Conclui-se que o processo de atingir o bem comum nas tomadas de decisões pode ser prejudicado pelo fato dos conselheiros, em ambos casos não terem um consenso sobre os instrumentos orçamentários como facilitadores das decisões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de caracterizar o controle social no processo decisório de Conselhos Gestores, realizou-se uma revisão de literatura sobre o Controle Social e Conselhos Gestores. Foram apresentados os conceitos de controle social e abordados as formas de caracterização de conselhos gestores e as abordagens de processo decisório.

Observou-se que os Conselhos Gestores se inserem em uma discussão de controle social compartilhado entre sociedade civil e Estado e que podem ser caracterizados pela natureza de participação dos conselheiros, composição e representação. Quanto ao processo decisório, a discussão apresentada se aproxima de um modelo de processo decisório político.

Em termos de procedimentos metodológicos, a partir do emprego de uma abordagem qualitativa, utilizou-se o estudo de caso em Conselhos Gestores de Turismo das cidades de Ouro Preto e Tiradentes, localizadas em Minas Gerais. Os dados são provenientes de entrevistas e documentos. Estes foram analisados a partir da análise de conteúdo e interpretação a partir dos indicadores elegidos e adaptados para o estudo em questão.

Referindo-se ao primeiro objetivo específico de: Caracterizar o contexto local dos conselhos gestores, as constatações foram agrupadas em: aspectos de políticas públicas e administração pública e, questões de localização, população, economia, política local e aspectos sociais.

Em termos de políticas públicas e administração pública, observou-se que processo de institucionalização dos conselhos gestores no Brasil foi incentivado pelo Plano Nacional de Municipalização do Turismo, seguido do Plano Nacional de Turismo, com programas para regionalização do Turismo. Evidenciou-se, em Minas Gerais, um grande crescimento na abertura de Conselhos a partir de 2011, devido a aprovação da Lei Robim Hood em 2009.

O Comtur de Tiradentes está localizado em uma cidade pequena, com menos de 10 mil habitantes, uma economia voltada para prestação de serviços, contexto político de honestidade e aspectos sociais favoráveis. O Comtur de Ouro Preto está em uma cidade com mais de 50 mil habitantes, com economia tipicamente industrial, em um contexto político de corrupção e indicadores de aspectos sociais em processo de queda de acordo com pesquisa do Ministério do Turismo.

Em relação ao segundo objetivo específico (verificar como é exercido o controle social no processo decisório), a caracterização do processo decisório ocorreu por meio da análise do controle social no(a): processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum.

O **processo de discussão** tem sido dificultado, em ambos conselhos, em termos de sua difusão. Isto é, a fluência das informações nos diferentes âmbitos participativos para a garantia do entendimento mútuo (TENÓRIO *et. al.*, 2008), encontra-se deficitária.

Em termos de **inclusão**, existe um desencontro entre necessidade de estímulo e presença nas reuniões. Os setores que normalmente recebem mais estímulo para participação são justamente os que mais participam. Estas constatações evidenciam a importância de trabalhos de sensibilização da importância da participação em conselhos, como aqueles preconizados pelo Plano Nacional de Turismo (BRASIL, 2013).

Contata-se que no Comtur-op existe um maior **pluralismo** em termos de participação de diferentes atores. Quanto ao perfil dos atores, em Tiradentes, observou-se uma predominância de aspectos que sinalizam uma maior qualificação para o debate. Entre estes, estão: facilidade para falar em público, preparo para as discussões, impessoalidade nas discussões do conselho e conhecimento de políticas públicas. Os aposentados de ambos os conselhos revelam maior disponibilidade para a execução de atividades. As percepções dos conselheiros de ambos os

casos confirmam um baixo conhecimento do orçamento municipal. Estes resultados corroboram com as conclusões de uma pesquisa do Programa de Estudos Fiscais da EBAPE, que revelaram alto grau de desinteresse e falta de conhecimento sobre aspectos orçamentários do Estado (REZENDE; CUNHA, 2014).

Quanto a **igualdade participativa**, existem distanciamentos entre o que se espera (a partir das formalizações em lei própria) e o constatado nas atas das reuniões. Estas informações indicam a necessidade de maior controle social no cumprimento das competências que são esperadas pelos conselheiros no exercício de suas atividades. Quanto ao modo de eleição dos representantes, observa-se a necessidade de repensá-la para que atinja uma certa legitimidade, cause mais motivação para o controle social e não gere desmotivação dos membros pela ausência de controle da assiduidade dos membros.

O Comtur-op possui uma maior **autonomia** organizacional e menor autonomia financeira em relação ao Comtur-ti. Não foi possível concluir a respeito da autonomia individual, pois o envolvimento com partido político não se revela prejudicial à autonomia.

O processo de atingir o **bem comum** nas tomadas de decisões pode ser prejudicado pelo fato dos conselheiros, em ambos casos não terem um consenso sobre os instrumentos orçamentários como facilitadores das decisões.

Assim, como observou Paulo (2010), o PPA continua sendo considerado um instrumento burocrático na tomada de decisão. No entanto, acredita-se que o conhecimento do PPA, LOA, LDO de um município, normalmente disponibilizado no site da câmara, pode ser utilizado como fonte de informações para exercício do controle social não somente pelos órgãos do governo, mas também da sociedade. O exercício deste controle inicia na sua formulação que é aberta para a sociedade, em períodos de quatro anos para o PPA e todo ano para a LOA e LDO.

As limitações de estudo são de ordem teórica e empírica. Observou-se uma baixa produção bibliográfica sobre análise de processo decisório em espaços deliberativos públicos e o estudo do controle social no processo decisório. Empiricamente, ocorreram poucas entrevistas devido as limitações de agenda de alguns conselheiros e foram considerados apenas os conselhos gestores como mecanismo de controle social em Turismo.

Sugere-se estudos mais aprofundados sobre o controle social no processo deliberativo, novos modelos para análise de processo decisório em espaços deliberativos públicos e estudos com outros espaços deliberativos (fóruns, orçamento participativo, assembleias), que também exercem o controle social com a participação da comunidade ao nível local.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, dez. 2013.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos Estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na Última Década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102-6445-ln-94-00255.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2015.

ALMEIDA, D. R. D. Teoria e prática deliberativas: um olhar sobre os Conselhos Municipais de Saúde. In: AVRITZER, L. **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil (Relatório de Pesquisa)**. [S.l.]: [s.n.], 2009.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, mar. 2012.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3.

BLUMM, M. Possibilidades e constrangimentos a autonomia política dos municípios Brasileiros? O caso de Salvador (1993.1996). **Organ. Soc.**, Salvador, v. 7, n. 18, p. 183-198, mar./ago. 2000. Acesso em: 24 out. 2015.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília : Editora Universidad, 1909.

BOHRER, A. História. **Prefeitura Ouro Preto**, 2015. Disponível em: <<http://www.ouropreto.mg.gov.br/historia>>. Acesso em: 17 out. 2015.

BRAGA, M. V. D. A. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do fundeb**. Universidade de Brasília. Brasília. 2011.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. **Câmara dos Deputados - Diário Oficial da União - Seção 1**, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL. Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10055.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.**, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8181.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. **Conteúdo Fundamental Ação Municipal para regionalização do Turismo**. Ministério do Turismo. Brasília. 2007.

BRASIL. Lei Nº 11.771, DE 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35ª. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Índice de competitividade do turismo nacional destinos indutores do desenvolvimento turístico regional Ouro Preto. **Programa de Regionalização do Turismo**, 2013. Disponível em: <http://www.ouopreto.mg.gov.br/uploads/porta1_turismo_op_2014/arquivos/indice-de-competitividade-2013.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Repasse**, 2015. Disponível em: <<http://repasse.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Portaria Nº 144, de 27 de agosto de 2015. Estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. **Ministério do Turismo - Gabinete do Ministro**, 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=822>>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Últimas Notícias: Municípios mineiros são agrupados de acordo com o tamanho da economia turística. **Ministério do Turismo**, 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/5409-munic%C3%ADpios-mineiros-s%C3%A3o-agrupados-de-acordo-com-o-tamanho-da-economia-tur%C3%ADstica.html>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, jan./mar. 2012.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, jul./set. 2012.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, jan./fev. 2013.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CARVALHO, J. M. D. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª. ed. [S.l.]: [s.n.], 2002.

CARVALHO, M. D. C. A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. Instituto Pólis. [S.l.]. 1998.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões; tradução Eliana Rocha**. -São Paulo: Editora Senac São Paulo. [S.l.]: [s.n.], 2003.

CICONELLO, A. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: _____ **From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World**, Oxfam International. [S.l.]: [s.n.], 2008.

COELHO, V. S. P. A Democratização dos Conselhos de Saúde. O Paradoxo de Atrair Não Aliados. **Novos Estudos**, n. 78, 2007.

COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: [s.n.], 2012.

CORREIA, M. V. C. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde: Controle Social**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2009.

CORZO, J. F. **Diseño de Políticas Públicas**. 2ª. ed. Ciudad de Puebla: IEXE, 2013.

CUNHA, S. S. **O Controle Social e seus instrumentos**. Salvador. 2003.

CUNILL GRAU, N. Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? **NUEVA SOCIEDAD NRO Nueva Sociedad Nro**, v. 160, Marzo-abril 1999.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The New Public Service Revisited. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, set./out. 2015.

DETRIE, J.-P. *Strategor. Politique Générale de L'Entreprise. Stratégie, structure, décision, identité.* (4° éd.) Paris: Dunod. , 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIEGUES, G. C. Transparência das informações e da participação da sociedade no processo decisório. *Revista NAU Social* - v.4, n.6, p. 82-93 Maio/Out , 2013.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C. D.; LIMA, A. A. T. D. F. D. C. Evidências de Inovação Social na Gestão Pública do Turismo em Minas Gerais - Brasil: O Modelo de Circuitos Turísticos em Análise. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural - PASOS**, v. 9, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.pasosonline.org/Publicados/9211/PS0211_14.pdf>. Acesso em: 24 out. 2015.

EMPRESAS DO BRASIL. *Lista de Empresas de Fabricação de produtos minerais não metálicos em Ouro Preto - MG.* **Empresas do Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://empresasdobrasil.com/empresas/ouro-preto-mg/fabricacao-de-produtos-minerais-nao-metalicos>>. Acesso em: 22 out. 2015.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Controle Social: Controle Social e Cidadania**. ENAP. Brasília. 2015.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2011.

FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **RBPAE**, Goiânia, v. 26, n. 2, mai./ago. 2010.

FARIA, C. F. Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo Uma Sinergia Positiva? **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. FIESP. São Paulo. 2010.

FORTES, A. R. L. **O conhecimento dos gastos públicos como ferramenta de controle social: o portal de transparência do governo federal**. Rio de Janeiro: ESG, 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, v. 21, 2000.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 60, 2006.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 125-145, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802109>>. Acesso em: 10 out. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Transferências: Pesquisa por Critério. **Fundação João Pinheiro**, 2015. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/transferencias/pesquisacriterio>>. Acesso em: 31 out. 2015.

GAULT, D. A.; BLANCO, F. **Políticas Públicas y Democracia**. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral, 2013.

GAVILANES, R. V. Hacia una nueva definición del concepto "política pública". **Desafíos**, Bogotá, 20, Janeiro-Junho 2009. 149-187.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole**, n. 7, p. 9-31, 2002.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. EAESP/FGV. São Paulo. 2003.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, out./dez. 2015.

GOULART, M. S. B. **Participação e accountability no controle social do orçamento público: o caso do conselho de desenvolvimento regional de Itajaí**. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Bahia. 2011.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, set.-dez 2012.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, mar./abr. 2013.

HAMMERL, P. C. **Política ambiental e o turismo na Era Vargas: análise do caso de Campos do Jordão-SP**. XXVII Simpósio Nacional de História. Conhecimento histórico e diálogo social. Natal, RN: [s.n.]. 2013.

HELAL, D. H.; VARGENS, V. A. A. F. Reforma do Estado Brasileiro: a produção científica nacional em Administração entre 1997 e 2008. **Rev. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 18, n. 1, jan./jun. 2012.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Tradução de Maria Hernández. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

HOOD, C.; DIXON, R. What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints CHRISTOPHER HOOD* and RUTH DIXON. **Governance: An International Journal of Policy Administration, and Institutions**, v. 28, n. 3, jul. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Tiradentes. **Cidades**, 1962. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/2LVO>>. Acesso em: 17 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores Sociais Municipais. **Instituto Brasileiro de Geografia e estatística**, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 30 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão pública. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/municip2001.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da população**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas. **Instituto Brasileiro de**

Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/LOLR>>. Acesso em: 19 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Economia - Infográficos. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2014. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/1B9N>>. Acesso em: 19 Outubro 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Área Territorial Brasileira. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>>. Acesso em: 30 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília. 2015.

IPEA. **O Conselho Nacional de Turismo na Visão de seus Conselheiros**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, p. 1-57. 2012.

JFP. Transferências: Pesquisa por Critério. **Fundação João Pinheiro**, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/transferencias/pesquisacriterio>>. Acesso em: 31 Outubro 2015.

JUIZ DE FORA. Conselho Municipal de Turismo - MG. **Prefeitura Juiz de Fora**, 2015. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/turismo/>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

KHAWAJA, S. **Public Policy: Formulation implementation analyses**. Islamabad: Mr Books, 2013.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos

de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública.**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, jul./ago. 2015.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. D. C. S. Em Direção a Uma Administração Pública Brasileira Contemporânea com Enfoque Sistêmico. **Desenvolvimento em Questão Editora Unijuí**, Ijuí, v. 12, n. 25, jan./mar. 2014.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. D. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan./jun. 2010.

KLIKSBERG, B. Redesenho do estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 5-25, jul./set. 1994.

KLIKSBERG, B. Um novo paradigma em Gestão Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, jul./set. 2015.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives**. Washington DC: Sage, 2013.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno Crh**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

MAGALHÃES, T. G.; SOUZA, V. B. O controle social no conselho municipal do idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, 2015.

MARTINS, S.; CKAGNAZAROFF, I. B.; LAGE, M. L. D. C. **Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de**

Fiscalização da Controladoria Geral da União. Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2012.

MINAS GERAIS. Lei 12040 de 28 de dezembro 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do icms pertencente aos municípios, de que trata o inciso ii do paragrafo unico do artigo 158 da constituição federal, e da outras providencias. **Diário do Executivo - "Minas Gerais"**, 1995. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>>. Acesso em: 15 out. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto 43321, de 08/05/2003. Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 2003. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43321&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 25 out. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. **Diário Oficial - Minas Gerais**, 2009. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/leirobinhood/legislacao>>. Acesso em: 15 out. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto 45.403, de 18 de junho de 2010. Regulamenta o critério "turismo" estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. **Diário Oficial - Minas Gerais**, 2010. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2010/d45403_2010.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

MINAS GERAIS. Pesquisa de Demanda. **Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais**, 2011. Disponível em:

<http://www.turismo.mg.gov.br/images/stories/dados_turismo_mineiro/pesquisa-de-demanda-mg-2011-visitantes-divulgacao.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

MINAS GERAIS. Destinos Indutores. **Observatório do Turismo de Minas Gerais**, 2013. Disponível em: <<http://www.minasgerais.com.br/observatorioturismomg/?s=destinos+indutores>>. Acesso em: 15 out. 2015.

MINAS GERAIS. Mtur premia Tiradentes como cidade turística mais competitiva. **Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais**, 2013. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/noticias/1438-mtur-premia-tiradentes-como-cidade-turistica-mais-competitiva>>. Acesso em: 19 out. 2015.

MINAS GERAIS. ICMS Turístico. **Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais**, 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/icms-turistico>>. Acesso em: 30 out. 2015.

MOTTA, P. R. D. M. O Estado da Arte da Gestão Pública. **RAE**, São Paulo, v. 52, n. 1, jan./fev. 2013.

OLIVEIRA, K. P. D.; PAULA, A. P. P. D. Herbert Simon e os Limites do Critério de Eficiência na Nova Administração Pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jul. 2014.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R. Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras (MG). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, 2014.

OSBORNE, S. P. et al. A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. **British Journal of Management**, Malden, v. 26, 2015.

OURO PRETO. Lei orgânica do município de Ouro PretoOuro Preto, 28 de março de 1990. Atualizada até o dia 20/07/2013. **Diário oficial de Ouro**

Preto, Minas Gerais, Brasil, 1990. Disponível em: <<http://www.cmop.mg.gov.br/arquivos/documentos/leis/leiorganica.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

OURO PRETO. Lei complementar nº 29 de 28 de dezembro de 2006. Estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto. **Diário oficial de Ouro Preto**, 2006. Disponível em: <[http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_txt\(5073\).html](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_txt(5073).html)>. Acesso em: 19 out. 2015.

OURO PRETO. Lei nº 659 de 20 de junho de 2011. **Dispõe sobre o conselho municipal de Turismo/comtur**, 2011. Disponível em: <[http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_txt\(12182\).html](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_txt(12182).html)>. Acesso em: 31 out. 2015.

OURO PRETO. Lei nº 884 de 03 de janeiro de 2014. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Ouro Preto para o exercício de 2014 e dá outras providências. Anexos da proposta para a lei orçamentaria anual 2014. **Câmara de Vereadores de Ouro Preto**, 2014. Disponível em: <[http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(14353\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(14353).pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.

OURO PRETO. Lei nº 907 de 21 de julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências. **Diário Oficial de Ouro Preto**, 2014. Disponível em: <<http://www.ouropreto.mg.gov.br/diario>>. Acesso em: 19 out. 2015.

OURO PRETO. Lei nº 883 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Período de 2014 a 2017. Anexo IV. **Câmara dos Vereadores**, 2014. Acesso em: 20 out. 2015.

OURO PRETO. Lei nº 945 de 10 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa do município de ouro preto para o exercicio 2015 e das outras providências. Sub-unidade 002 Fundo Municipal de Turismo. **Diário Oficial**

de **Ouro Preto**, 2015. Disponível em:
<[http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(14950\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(14950).pdf)>.
Acesso em: 20 out. 2015.

OURO PRETO. **Plano de ações - PMT**. Conselho Municipal de Turismo. Ouro Preto. 2015.

OURO PRETO. **Projeto de Implantação do Plano Municipal de Turismo 2011-2021**. Associação Circuito do Ouro, Prefeitura de Ouro Preto, Secretaria de Cultura e Turismo e Comtur. Ouro Preto, p. 1-33. 2015.

OURO PRETO. Secretaria Municipal Turismo, Indústria e Comércio. **Prefeitura Ouro Preto**, 2015. Disponível em:
<<http://www.ouropreto.mg.gov.br/turismo-industria-e-comercio>>. Acesso em: 19 out. 2015.

PAIVA JÚNIOR, F. G.; LEÃO, A. L. M. D. S.; MELLO, S. C. B. D. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. **Revista de Ciência da Administração**. , v. 13, n. 31, set/dez 2011 2011.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica. **Revista do Serviço Público Brasília**, Brasília, v. 61, n. 2, abr./jun. 2010.

PEREIRA, L. C. B. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M.; SOUZA, N. R. D. Participação e Processo Decisório em Alguns Conselhos Gestores de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 105, p. 75-100, jul./dez. 2003.

PESSANHA, L.; FIGUEIREDO, S. D. S. **Conselhos Municipais de Políticas Setoriais: Panorama do Estado do Rio de Janeiro**. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Bahia: [s.n.]. 2005.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, jul./set. 2008.

REGO, V. V. B. S. **Conselhos gestores de áreas de proteção ambiental: instrumento de autonomia ou de controle?** XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2009.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** [S.l.]: [s.n.], 2014.

ROBINSON, M. **From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries**. UNDP Global Centre for Public Service. Singapore. 2015.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens Accountability in Public Administration: Theoretical Models and Approaches. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, mai./ago. 2011.

ROSA, M. M. D. et al. A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Navus**, Florianópolis, jan./mar. 2016.

SANTOS, G. F. Z.; HOFFANN, M. G. Em busca da efetividade na administração pública: proposição de uma metodologia para design e implementação de serviços públicos no município de Florianópolis. **Navus**, Florianópolis, v. 61, n. 1, jan./mar. 2016.

SILVA, A. X. D.; SILVA, L. G. D. **Perspectivas do Controle Social Democrático na Contemporaneidade**. [S.l.]: [s.n.]. 2011.

SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. D. C. Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, jan./mar. 2012.

SILVA, F. B. D.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil. Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408.

SILVA, F. C. D. C. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. **Organização e Sociedade - O&S**, Salvador, v. 9, n. 34, mai./ago. 2002.

SILVEIRA, G. T. D.; GASTAL, S. D. A. **Turismo, emprego e renda: o caso da cidade histórica de Tiradentes**. Anuário de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação. Blumenau. 2008.

SOARES, E. B. S. **Planejamento público estadual e desenvolvimento turístico de destinos indutores em Minas Gerais (2007-2010)**. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. 2012.

SOUZA, D. B. D.; FARIA, L. C. M. D. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, F. J. V. D. et al. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, 2013.

SUBIRATS, J. et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TANAKA, M. **Participación popular en políticas sociales**: Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. Lima: IEP, 2001.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando O Debate. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TENÓRIO, F. G. et al. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. Encontro de administração pública e governança (EnAPG). Salvador/BA: [s.n.]. 2008.

TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. Formação Política e Cidadania em Conselhos Municipais. **Anais Enameps**, 2012.

TIRADENTES. Lei orgânica do município de Tiradentes nota da quarta edição câmara municipal de Lei Orgânica do Município de Tiradentes de 28 de novembro de 2008. Legislatura 2005/2008. **Câmara Municipal de Tiradentes**, 2008. Disponível em: <http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/especifico_cliente/20314159000198/arquivos/lei%20Organica.pdf>. Acesso em: out. 19 2015.

TIRADENTES. Lei nº 2.471 de 03 de Dezembro de 2009. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2010. **Câmara dos Vereadores de Tiradentes**, 2009. Disponível em: <[http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/Especifico_Cliente/20314159000198/Arquivos/22\(1\).pdf](http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/Especifico_Cliente/20314159000198/Arquivos/22(1).pdf)>. Acesso em: 22 out. 2015.

TIRADENTES. Lei municipal n.º 2573 de 02 de dezembro de 2010. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2011. **Câmara de Vereadores de Tiradentes**, 2010. Acesso em: 22 out. 2015.

TIRADENTES. Lei nº 2.535 de 14 de maio de 2010. **Câmara de Tiradentes**, 2010. Disponível em: <[http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/Especifico_Cliente/20314159000198/Arquivos/09\(4\).pdf](http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/Especifico_Cliente/20314159000198/Arquivos/09(4).pdf)>. Acesso em: 27 out. 2015.

TIRADENTES. Lei nº 2626 de 24 de novembro de 2011. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2012. **Câmara de Vereadores**, 2012. Disponível em:

<http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/Especifico_Cliente/20314159000198/Arquivos/files/LEI2626-_LOA_2012.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.

TIRADENTES. **Ata da reunião do Comtur de Tiradentes/MG ,11 de Março de 2014**. Conselho Municipal de Turismo de Tiradentes. Tiradentes. 2014.

TIRADENTES. Lei nº 2869 de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária do Município de Tiradentes, para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências. **Câmara Municipal de Tiradentes - Leis municipais de 2014**, 2014. Disponível em: <<http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/?pid=3440>>. Acesso em: 19 out. 2015.

TIRADENTES. **Câmara dos Vereadores**, 2015. Disponível em: <http://www.camaratiradentes.mg.gov.br/Especifico_Cliente/20314159000198/Arquivos/files/Lei_n%C2%BA._2886_-_E2%80%9CEstima_a_Receita_e_fixa_a_Despesa_do_Municipio_de_Tiradentes%2C_para_o_exercicio_financeiro_de_2015%E2%80%9D.pdf> . Acesso em: 20 out. 2015.

TIRADENTES. **Ata da reunião do Comtur de Tiradentes/MG , 09 de maio de 2015**. Conselho Municipal de Tiradentes. Tiradentes. 2015.

TONELLA, C. Ampliação da Participação Democrática: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 106, p. 137-156, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/106/celene.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Respositório de Dados Eleitorais. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 19 out. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Respositório de dados eleitorais. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 19 Outubro 2015.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Patrimônio Mundial no Brasil. **Representação da Unesco no Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/>>. Acesso em: 27 out. 2015.

VERA, E. I.; LAVALLE, A. G. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estudos** , n. 92, 2012.

VILLANUEVA, L. F. A. **Gobierno y administración pública**. México: FCE, Conaculta, 2013.

VILLELA, L. E. Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

WILSON, C. A. **Public Policy: Continuity and Change**. 2ª. ed. Long Grove: Waveland Press, 2013.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, jun. 2012. Acesso em: 24 Outubro 2015.

APÊNDICE A - Termo de Livre Consentimento e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO De acordo com a Resolução CNS 466/2012

Projeto: Análise da Participação Cidadã em Espaços Deliberativos de Destinos Turísticos de Minas Gerais

A Universidade Federal de Viçosa, por meio do Programa de Pós-Graduação em Administração, do Departamento de Administração e Contabilidade está desenvolvendo uma pesquisa de análise da participação cidadã em destinos indutores nacionais de turismo. Esta pesquisa está sendo coordenada pelo Prof. Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer, e com autoria de Gilberto Maurício Frade da Mata, além da contribuição de demais pesquisadores da Universidade Federal de Viçosa.

O **OBJETIVO** desta pesquisa é analisar a participação cidadã em espaços deliberativos de destinos turísticos de Minas Gerais. Neste sentido estas entrevistas compõem a fase inicial da análise, e pretende-se por meio delas: descrever os espaços deliberativos existentes em ouro preto e Tiradentes, verificar os princípios da participação cidadã nos espaços deliberativos dos destinos em estudo, e comparar a participação cidadã nesses destinos.

Assim, você está sendo convidado (a) a colaborar com este projeto por meio desta entrevista. Gostaríamos de agradecer a sua colaboração, informamos que os nomes serão mantidos em sigilo e não serão divulgados em nenhuma hipótese. Para tanto, solicitamos o seu consentimento para participar desta pesquisa. Os riscos oferecidos por essa pesquisa seriam o constrangimento e desconforto que podem ser gerados pela entrevista. Deste modo, caso você sinta algum desconforto durante a entrevista, você poderá pedir ao pesquisador que a entrevista seja encerrada. Você também poderá solicitar qualquer esclarecimento quando sentir necessidade e poderá interromper sua participação em qualquer momento, sem ônus, de qualquer natureza. Tem-se como benefício desta pesquisa contribuir para a identificação de espaços deliberativos que impactam no desenvolvimento turístico local, assim como a análise de como a participação ocorre nestes espaços.

() SIM, ACEITO PARTICIPAR - [] COM GRAVAÇÃO / [] SEM GRAVAÇÃO

() NÃO ACEITO. Motivo:

-

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, email _____, declaro que li e entendi o consentimento, e, me foram dadas as oportunidades para esclarecer minhas dúvidas. Minha

participação é inteiramente voluntária, e autorizo expressamente, o Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) da Universidade Federal de Viçosa – UFV, a utilizar os dados da entrevista que concedi para fins de publicações acadêmicas, relatórios de trabalho, desde que mantido o sigilo. Sendo assim estou ciente do registro das informações fornecidas por mim, através de entrevista, para serem sem restrições de prazos ou citações, desde a presente data.

Declaro ainda que recebi uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e em caso de discordância em procedimentos posso buscar o auxílio do Comitê de ética em pesquisas com seres humanos da Universidade Federal de Viçosa, cujo contato e endereço encontram-se no final do documento.

A presente autorização é fornecida em caráter gratuito, não incorrendo a autorizada em qualquer custo ou ônus, a qualquer tempo e título.

Magnus Luiz Emmendoerfer

Gilberto Maurício Frade da Mata

Nome do Entrevistado

Cidade:

Data: ___/___/___

Hora:

Telefone do pesquisador: (31) 3899-1614 - Prof. Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer

Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Avenida Peter Henry Rolfs, s/n. Campus Universitário – CEP: 36570-000 VIÇOSA – MG.

Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa, campus Viçosa, prédio Arthur Bernardes, sala 04, telefone 3899-2492, correio eletrônico: cep@ufv.br.

APÊNDICE B - Pauta de atas dos Conselhos Gestores

Quadro 14– Pauta de atas dos Conselhos Gestores

Comtur-op		Comtur-ti	
Ata do dia:	PAUTA	Ata do dia:	PAUTA
08.09.14	Nomeia os membros para compor o COMTUR	11.02.14	Mudança da data e horários de evento.
15.09.14	Posse dos conselheiros que não foram empossados no dia 08/09; Apresentação do Plano de Ação do COMTUR, Composição da Diretoria do FUMTUR; Assessoria do SEBRAE no COMTUR; Dinâmica das Reuniões; Logomarca do COMTUR; Encaminhamentos; Informes.	11.03.14	Projeto de sinalização e composição do Comtur.
29.09.14	Validação do Plano de Ação do FUMTUR ano 2015 - Infraestrutura Turística; Promoção do destino; Apoio ao Setor de Estudos e Pesquisas Turísticas; Eventos de Fluxo Turístico; Estruturação dos CATs; Qualificação e Capacitação.	06.08.14	Composição do COMTUR.
06.10.14	Elaboração e aprovação da Lei que determina a Política Pública de Turismo de Ouro Preto	13.08.14	Nomeação da Secretaria de Turismo, Criação de <i>Convention Bureau</i> , Substituição do relógio de sol, Shows noturnos Mostra de Cinema, Implantação da taxa de turismo e repasse Comtur, Situação do Trânsito.
03.11.14	Validação da Lei que determina a Política Pública de Turismo de Ouro Preto.	03.09.14	Avaliação Festival de Gastronomia 2014, Aprovação de logo para o COMTUR, Reunião com Mostra de Cinema, Plano Turístico da cidade, Circuito de Museus, Capacitação Local – guias
12.01.15	Ações do COMTUR para 2015 - 2) Eleição da presidência do COMTUR visto que o atual assumiu a gestão da Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio.	12.12.14	Avaliação da deliberação do Conselho sobre a Mostra de Cinema, Aprovação - Lei de eventos, Votação para liberação de verba no fundo de turismo para pagamento . Consultoria e para pagamento do Guia de Tiradentes, Aprovação - Regimento Interno.
19.01.15	Eleição para presidente do COMTUR - 2) Formação da Câmara Técnica de Eventos.	03.03.15	Apresentação do material da campanha de lançamento “Preservar Tiradentes”, que trata da implantação da Taxa Municipal de Turismo e “Viva a História a Pé”, sobre a restrição de automóveis

Quadro 14 “Conclusão”

Comtur-op		Comtur-ti	
Ata do dia:	PAUTA	Ata do dia:	PAUTA
			no centro histórico, ambos já confeccionado (cartaz e folder). Substituição de membros. Apresentação de evento sobre cerveja artesanal mineira em Tiradentes. Composição do COMTUR. Avaliação da restrição de veículos no Centro Histórico
03-2015	Presidência da COMTUR; e ofício para entidades ausentes, Suplência das agências de viagens; Oficinas do SEBRAE; Pauta Festival de Turismo de Ouro Preto; Apresentação de projeto de Eco Turismo.	21.05.15	Priorização de ações constantes no Plano de Ação do Projeto Tiradentes, desenvolvido pela empresa contratada. Avaliação do plano de execução das ações relacionadas pelo trabalho da empresa..
04-2015	Apresentação do Festival de Turismo de Ouro Preto por presidente da ABAV- MG e representante de empresa organizadora/proponente.	06.05.15	Decisão final sobre a composição do COMTUR
07.05.15	Atualização e Validação das ações do Plano Municipal de Turismo.	09.05.15	Instalação de Lixeiras na Cidade; b) Reestruturação da Sinalização Turística; c) Avaliação dos Eventos de junho
01.06.15	Projeto da Novelis, Estacionamento dos ônibus turísticos na entrada da cidade; Apresentação da pesquisa da Semana Santa, Priorização das ações do Plano Municipal de Turismo.	15.07.15	Avaliação do Relatório de Impacto do Evento Bikefest; Sinalização Turística interna à Cidade.

Fonte: Elaborado a partir de atas do conselho de Ouro Preto.

APÊNDICE C – Leis e orçamentos

Os documentos foram discriminados em termos de cidade, nome e data, e o assunto que se referem. Considerou-se para análise o plano diretor, lei orgânica, lei orçamentária e plano plurianual.

Quadro 15 – Leis sobre Planejamento e Orçamento

Cidade	Documentos e data	Assunto
Ouro Preto	Lei complementar nº 29 de 28 de dezembro de 2006	Estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto
	Lei orgânica de 28 de março de 1990	Estabelece a lei orgânica de Ouro Preto
	Lei nº 883 de 03 de janeiro de 2014	Dispõe sobre o Plano Plurianual PPA - para o período de 2014 a 2017
	Lei nº 29 de 28 de dezembro de 2006	Estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto
	Lei nº 907 de 21 de julho de 2014	Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências
	Lei nº 945 de 10 de abril de 2015	Estima a receita e fixa a despesa do município de ouro preto para o exercício 2015 e das outras providências. Sub-unidade 002 Fundo Municipal de Turismo
	Lei nº 884 de 03 de janeiro de 2014	Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Ouro Preto para o exercício de 2014 e dá outras providências. Anexos da proposta para a lei orçamentária anual 2014
	Lei nº 907 de 21 de julho de 2014	Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências
Tiradentes	Lei orgânica de 28 de novembro de 2008	Estabelece a Lei orgânica do município de Tiradentes
	Lei nº 2869 de 27 de junho de 2015	Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária do Município de Tiradentes, para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências
	Lei nº 2886 de 19 de novembro de 2014	Estima a receita e fixa despesa do município de Tiradentes para o exercício financeiro de 2015
	Lei nº 2626 de 24 de novembro de 2011	Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Tiradentes para o exercício financeiro de 2012
	Lei n.º 2573 de 02 de dezembro de 2010	Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Tiradentes para o exercício financeiro de 2011
	Lei nº 2.471 de 03 de dezembro de 2009	Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Tiradentes para o exercício financeiro de 2010

Fonte: Organizado a partir de leis disponíveis nas câmaras municipais.

Especificamente sobre os conselhos gestores, são analisados documentos como regimentos internos, lei do conselho, além das atas para compreender a composição e funcionamento dos Conselhos Gestores. Em observância as exigências de uma análise documental, os documentos que compuseram as análises desta seção são apresentados no quadro 16.

Quadro 16 – Documentos dos Conselhos Gestores

Cidades	Documento e data	Assunto	Ações principais
Ouro Preto	Lei nº 57, 02 de junho de 1972	Cria o conselho municipal de turismo de Ouro Preto e dá outras providências.	O comtur é legalmente composto por servidores pagos.
	Lei nº 02 de fevereiro de 1973	Altera a lei nº 57/1972 que cria o conselho municipal de turismo de Ouro Preto e dá outras providências.	Altera a composição para Presidente, vice presidente do Comtur e membros, com exercício voluntário das atividades. Comtur é um órgão da Secretaria de Turismo.
	Ata de 19 de dezembro de 1990	Cerimônia de Posse do Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto – Comtur.	Presidente, vice-presidente e secretário eleitos por votação aberta.
	Lei nº 93, 31 de agosto de 2005	Regulamenta o conselho municipal de turismo de Ouro Preto Comtur adequando sua composição conforme art. 37 da lei orgânica municipal e dá outras providências.	Especifica a representação paritária no conselho com 10 membros da área governamental e 10 membros da área não governamental. Política Municipal de Turismo, critérios de voto, perda de mandato e mandato de 2 anos. Revoga as leis nº 52 de 1972 e nº 2 de 1973.
	Lei nº 380 de 13 de dezembro de 2007	Modifica a lei nº 93/05, que regulamenta o conselho municipal de turismo de Ouro Preto – Comtur.	Estabelece 7 representantes da área governamental e 7 representantes da área não governamental.
	Lei nº 659, de 20 de junho de 2011	Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo/Comtur de Ouro Preto	Altera as entidades representadas e divide a paridade entre membros do poder público e da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil não poderão ter vinculação empregatícia com o serviço público municipal.
	Decreto nº. 3904 de 11 de agosto de 2014	Nomeia membros para compor o Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto – Comtur	Altera as entidades representadas.

Quadro 16 “Conclusão”

Cidades	Document o e data	Assunto	Ações principais
Tiradentes	Lei nº 2.535 de 2010	Cria Conselho Municipal de Turismo, Cria o Fundo Municipal de Turismo	O Comtur, junto à Secretaria Municipal de Tiradentes tem a competência de implementar a política municipal de turismo. São apresentadas as entidades que serão representadas

Fonte: Organizado pelo autor a partir dados de <http://www.cmop.mg.gov.br/> (Câmara de Ouro Preto); <http://camaratiradentes.mg.gov.br> (Câmara de Tiradentes) e livro de atas do conselho.

O primeiro aspecto que fica evidente a partir dos documentos a serem analisados é a maior número de regulamentações existentes em Ouro Preto. A maior formalização é evidenciada também no regimento do conselho desta cidade, ver anexo b, que contém mais elementos normativos acerca do funcionamento do Comtur. Outro ponto é a alteração da composição do Comtur e da sua organização com o passar do tempo.

Tabela 1 - Períodos de gestão do Comtur de Ouro Preto

Período (início e fim)	Nº de Meses
Dezembro 1990 a julho 1996	67
Fevereiro de 2006 a junho de 2007	17
Outubro de 2008 a janeiro 2010	14
Junho de 2010 a junho de 2011	12
Novembro de 2011 a agosto de 2012	10
Setembro de 2014 a julho de 2015	10
Total	130

Fonte: Organizado a partir de atas impressas do Comtur de Ouro Preto.

O Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto apresenta, até julho de 2015, uma expectativa de funcionamento de 130 meses. A definição do número de meses considerou apenas a data final e inicial de cada período e não o número real de reuniões.

Tabela 2 – Orçamentos para o turismo de Ouro Preto (PPA)

Programas	Ações	Exercícios							
		2014		2015		2016		2017	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Apoio administrativo	Operacionalização da secretaria	2.168.530,52	32	2.266.118,57	33	2.368.093,91	36	2.474.658,14	36
	Apoio ao turismo rural, ecológico e de aventuras	30.000,00	0	31.350,00	1	32.760,75	1	34.234,98	1
Programa de fomento turístico	Concepção, confecção e instalação de sinalização turística	365.000,00	5	381.425,00	6	398.589,13	6	416.525,64	6
	Criação e implantação de banco de dados	5.000,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
	Gestão de projetos. Indústria e comércio	400.000,00	6	418.000,00	7	436.810,00	7	456.466,45	7
	Contratação de artistas e grupos culturais e bandas	550.000,00	8	992.750,00	16	1.037.423,75	16	1.084.107,82	16
	Operacionalização do fundo município de turismo	1.530.000,00	23	1.598.850,00	26	1.670.798,25	26	1.745.984,17	26
	Implantação do plano de marketing do turismo	500.000,00	7	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Promoção e comercialização	Produção e confecção de material promocional	400.000,00	6	418.000,00	7	436.810,00	7	456.466,00	7
Parque industrial de Miguel Burnie	Parque industrial de Miguel Burnie	165.000,00	2	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Organização do carnaval ouro-pretano	Organização do carnaval ouro-pretano	55.000,00	1	57.475,00	1	60.061,38	1	62.764,14	1
Organização dos eventos municipal	Organização dos eventos municipais	70.000,00	1	73.150,00	1	76.441,75	1	79.881,63	1
Delimitação do território municipal	Delimitação do território municipal	550.000,00	8	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Total		6.788.530,52	100	6.237.118,57	100	6.517.788,92	100	6.811.088,97	100

Fonte: Plano Plurianual (OURO PRETO, 2014, p. 87-94)

Tabela 3 – Orçamentos para o turismo de Ouro Preto (LOA)

Área	Exercício 2015			Exercício 2014		
	Ações	Valor (Reais)	%	Ações	Valor (Reais)	%
Administração	Operacionalização da secretaria	2.206.000,00	83	Operacionalização da secretaria	2168534,52	29
Indústria	Implantação de infraestrutura do parque industrial de cachoeira do campo e de Antônio pereira	30.000,00	1	Implantação de infraestrutura do parque industrial de cachoeira do campo e de Antônio pereira	1	0
Comércio e serviço	Implantação do parque industrial de Miguel Burnier	160.000,00	6	Implantação do parque industrial de Miguel Burnier	165000	2
				Concepção, confecção e instalação de sinalização turística	365000	5
				Criação e implantação de banco de dados	5000	0
				Gestão de projeto indústria e comércio	400000	5
				Contratação de artistas e grupos culturais e bandas	550000	7
Turismo	Programa de fomento turístico - criação e implantação do banco de dados	15.000,00	1	Operacionalização do fundo municipal de turismo	1530000	21
				Organização de eventos municipais	70000	1
				Construção do centro de convenção fábrica de tecidos	2000000	27
				Construção do terminal rodoviário-praça do artesanato em cachoeira do campo	50000	1
				Organização de carnaval ouropretano	55000	1
Indústria e comércio	Gestão de projetos, indústria e comércio	168.000,00	6			
	Construção Do centro de convenções fábrica de tecidos	80.000,00	3			
Total		2.659.000,00	100	Total	7.358.535,52	100

Fonte: Anexos da lei 945 de 10 de abril de 2015 p.24-25; Anexos da lei nº 884 de 03 de janeiro de 2014, estima a receita e despesa do município de Ouro preto para o exercício de 2014e dá outras providências. Lei Orçamentária 2015 e 2014, p.27-28

Tabela 4 – Orçamento previstos para as políticas do Comtur-op

Exercício 2015	Valores (R\$)	Exercício 2014	Valores (R\$)
Implantação do plano de marketing do turismo	173.000,00	Implantação do plano de marketing e turismo	500.000,00
Reestruturação do centro de atendimentos aos turistas	57.000,00	Reestruturação do centro de atendimento aos turistas	
Capacitação e qualificação do setor turístico	50.000,00	Capacitação e qualificação do setor turístico	30.003,00
Pesquisa e estudos turísticos	50.000,00	Pesquisa e estudos turísticos	
Operacionalização do fundo municipal de turismo	413.000,00	Produção e confecção de material promocional	400.000,00
Apoio ao turismo rural, ecológico e de aventuras	85.000,00	Apoio ao turismo rural e de aventuras	30.000,00
Gestão do programa promoção do destino turístico	104.000,00	Gestão do programa promoção do destino turístico	1,00
Total	932.000,00	Total	930.004,00

Fonte: Leis orçamentárias publicadas no site da câmara dos vereadores de Ouro Preto, recursos do Fumtur (OURO PRETO, 2015, p. 22; OURO PRETO, 2014, p. 26).

APÊNDICE D - Observações de campo

Na visita ao campo foram capturadas algumas fotos que mais chamaram atenção do pesquisador. Esta percepção do que “mais chama atenção” é válida no sentido que é normal para membros da população local pode ser anormal para o pesquisador. A primeira realidade que chamou atenção em Tiradentes foi o esgoto a céu aberto que passa pelo centro histórico da cidade.

Figura 9 - Esgoto no centro histórico de Tiradentes.



Fonte: Ida ao campo de estudo, Tiradentes, junho de 2015.

Outro ponto que vai de encontro à conservação do patrimônio é realização de eventos no centro histórico que ambas cidades coincidem neste aspecto. Na visita à Tiradentes observou-se que estão planejando modificar a localização dos eventos conforme proposta de planejamento de novo plano diretor. Enquanto isto os eventos são realizados no centro histórico.

Figura 10 - Eventos no centro histórico



Fonte: Ida ao campo de estudo, Tiradentes, junho de 2015.

Os riscos da realização de tais eventos são vários. Desde a depredação até acidentes, colisões em obras históricas causadas por condutores alcoolizados. Valeria a pena questionar se as pessoas que participam destes eventos consideram que a localização é crucial na ida ao evento. Mesmo que sim, os riscos não são grandes?

Figura 11 - Centro histórico de Ouro Preto



Fonte: Ida ao campo de estudo, Ouro Preto, junho de 2015.

Nesta figura foram focados os lixos amontoados na calçada, além da poluição visual deste próprio lixo, de placas de comércio, e outros materiais que não fazem parte do patrimônio. Sobre o lixo amontoadado, a população local sabe que em breve será removido pela coleta local, contudo será que um turista internacional sabe disto? A impressão de quem não é da cidade é que a cidade não é limpa. Constatação que é corroborada com as inúmeras bitucas de cigarro espalhadas pelo centro histórico, desde a calçada até os monumentos.

Não se pode afirmar que toda a depredação do patrimônio é causada por eventos, festas. Contudo, os danos na pintura podem ter sido causados pela permanência de pessoas assistindo shows que ocorrem na praça (figura 12).

Figura 12 - Degradação do Patrimônio



Fonte: Ida ao campo de estudo, Ouro Preto, junho de 2015.

Talvez somente uma forte sensibilização e conscientização e parcerias público-privadas que podem ser consolidadas no Conselho de Turismo possa evidenciar que a perda por não realizar um evento no centro histórico não é tão grande se comparadas aos potenciais danos de um patrimônio que já não é mais da cidade, mas da humanidade (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2015)

APÊNDICE E – Tabela 5 Média e Dispersão dos dados

Variáveis	Comtur-ti			Comtur-op		
	Média	Desvio P.	Pearson	Média	Desvio P.	Pearson
Satisfação com engajamento político da população	24,00	21,91	0,91	44,00	11,40	0,26
Qualidade das decisões do governo municipal	51,25	22,50	0,44	39,00	7,42	0,19
O que melhor define apolítica honestidade ou corrupção	75,00	50,00	0,67	0,00	0,00	
Confiar ou ter cautela	75,00	50,00	0,67	0,00	0,00	
As pessoas obedecem às leis até as regras de transito	40,00	37,42	0,94	56,00	25,10	0,45
Apoio ao maior rigor na manutenção da lei e da ordem	75,00	41,23	0,55	78,00	19,24	0,25
O plano diretor facilita as decisões políticas	80,00	29,15	0,36	33,33	28,05	0,84
O plano plurianual (PPA) facilita as decisões políticas	24,00	30,50	1,27	32,50	28,24	0,87
As diretrizes orçamentárias (LDO) do município facilitam as decisões políticas	54,00	32,09	0,59	50,83	25,77	0,51
O orçamento anual (LOA) facilita as decisões políticas	34,00	32,09	0,94	50,00	32,25	0,64
As normas do regimento conselho facilitam as decisões políticas	80,00	21,21	0,27	76,67	16,33	0,21
Cumprimento das normas pelos membros	71,00	19,49	0,27	78,33	13,29	0,17
Seu conhecimento de políticas públicas	76,20	12,34	0,16	71,67	20,66	0,29
Seu conhecimento do plano diretor	77,00	32,33	0,42	63,33	35,02	0,55
Seu conhecimento do regimento do conselho	83,00	10,95	0,13	85,00	11,83	0,14
Seu conhecimento do PPA	38,00	36,16	0,95	51,67	22,06	0,43
Seu conhecimento da LOA	33,00	33,09	1,00	74,17	15,63	0,21
Seu conhecimento da LDO	32,00	32,90	1,03	62,50	27,52	0,44

Tabela 5 “Continua...”

Respeito de sua opinião pelo grupo	93,00	15,65	0,17	78,00	22,80	0,29
Igualdade de chance para a participação na tomada de decisão	86,00	21,91	0,25	86,00	31,30	0,36
Estímulo a participação de representantes mais próximos aos empresários no processo decisório (mediante convocação, por exemplo).	94,00	8,94	0,10	65,83	27,64	0,42
Estímulo a participação de representantes mais próximos ao governo no processo decisório (mediante convocação, por exemplo).	50,00	38,08	0,76	65,83	34,70	0,53
Estímulo a participação de representantes mais próximos à comunidade local no processo decisório (mediante convocação, por exemplo).	56,00	43,93	0,78	70,83	29,40	0,42
Cooperação do poder público	77,00	6,71	0,09	59,17	22,45	0,38
Cooperação dos membros	84,60	11,22	0,13	76,67	6,06	0,08
Descentralização das decisões e prioridades	76,60	35,32	0,46	80,83	16,25	0,20
Clareza destas informações	90,00	0,00	0,00	85,00	11,18	0,13
Divulgação das decisões do conselho	55,00	47,96	0,87	66,67	18,62	0,28
Site ou página do conselho	12,00	26,83	2,24	2,00	4,47	2,24
Veracidade das informações	56,00	51,28	0,92	93,00	11,27	0,12
Defesa de interesse coletivo	87,00	18,57	0,21	83,33	10,80	0,13
Confiança do executivo nas competências do conselho	86,60	12,56	0,15	64,00	24,08	0,38
Confiança do legislativo nas competências do conselho	58,00	13,04	0,22	80,00	12,25	0,15

Tabela 5 “Conclusão”

Monitoramento ou fiscalização de políticas	56,00	25,10	0,45	73,00	8,37	0,11
Viabilidade das decisões do ponto de vista econômico	78,00	19,24	0,25	82,00	10,95	0,13
Viabilidade das decisões do ponto de vista social	58,00	21,68	0,37	77,00	13,96	0,18
Resultados positivos gerados pelas decisões	82,00	13,51	0,16	80,00	12,25	0,15
Relação entre decisões aprovadas e decisões propostas	69,60	7,13	0,10	65,00	14,14	0,22
Relação entre decisões implementadas e aprovadas	72,00	13,04	0,18	60,00	10,61	0,18
Aprovação da coletividade sobre as políticas concretizadas	76,25	11,09	0,15	75,00	15,00	0,20
Não desperdício de recursos públicos	88,33	10,41	0,12	80,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016

ANEXO A – Lei do conselho de Tiradentes**LEI Nº 2.535 DE 14 DE MAIO DE 2010**

Cria Conselho Municipal de Turismo, Cria o Fundo Municipal de Turismo e dá Outras Providencias.

A Câmara Municipal de Tiradentes aprovou, e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - Para implementar a política municipal de turismo, fica criado o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR, junto à Secretaria Municipal de Tiradentes, como órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento, responsável pela conjugação entre o Poder Público e a sociedade civil.

Artigo 2º - O Município de Tiradentes, promoverá o turismo como fator de desenvolvimento social, econômico e cultural, através do Conselho Municipal de Turismo - COMTUR.

Artigo 3º - O COMTUR tem por objetivo formular a política municipal de turismo, visando criar condições para o incremento e o desenvolvimento da atividade turística do município de Tiradentes - MG.

Artigo 4º - A política municipal de turismo, a ser exercida pelo município, compreende todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, que sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento social, econômico e cultural do município.

Artigo 5º - O Executivo Municipal, através do órgão criado por esta Lei coordenará todos os programas oficiais com os da iniciativa privada, visando o estímulo às atividades turísticas no município, na forma desta Lei e das normas dela decorrentes.

Artigo 6º - O COMTUR será composto por 09 (nove) membros, indicados para um mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução.

Artigo 7º - O Conselho Municipal de Turismo - COMTUR, terá a seguinte composição:

- I - 02 (dois) representantes escolhidos pelo Chefe do Executivo Municipal;
- II - 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal;
- III - 01 (um) representante do setor de Hospedagem;
- IV - 01 (um) representante do setor de Alimentação;
- V - 01 (um) representante das Agências de Receptivos;
- VI - 01 (um) representante do segmento Artístico e de Artesanato;
- VII- 01 (um) representante da área Cultural;
- VIII - 01 (um) representante do Instituto Estrada Real;
- IX – 01 (um) representante do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes; X – 01 (um) representante do Sebrae.
- XI - O COMTUR poderá ter convidados especiais permanentes, quer sejam entidades ou mesmo personalidades, desde que sua indicação seja aprovada em reunião do Conselho;
- XII - O Presidente do COMTUR será escolhido entre seus membros, por maioria simples e empossado pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo Primeiro - As funções de membros do Comtur não serão remuneradas.

Artigo 8º - Ao Conselho Municipal de Turismo - COMTUR compete:

- I - formular as diretrizes básicas a serem seguidas na política municipal de turismo;
- II – desenvolver programas e projetos de interesse turístico visando incrementar o fluxo de turistas à cidade de Tiradentes - MG, não servindo

em hipótese alguma, a algum interesse político partidário ou pessoal seja a que título for, ou mesmo notoriedade política;

III - opinar na esfera do Poder Executivo quando solicitado, do Poder Legislativo, sobre Projetos de Lei que se relacionem com o turismo ou adotem medidas que neste possam ter implicações;

IV - estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infra-estrutura adequada à implantação do turismo;

V - estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico; VI - programar e executar amplos debates sobre temas de interesse turístico;

VII- manter cadastro de informações turísticas de interesse do município;

VIII - promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;

IX - apoiar, em nome da Prefeitura Municipal de Tiradentes - MG, a realização de congressos, seminários e convenções, de relevante interesse para o implemento turístico do município;

X - implementar convênios com órgãos, entidades e instituições, públicas ou privadas, nacionais e internacionais de turismo, com o objetivo de proceder a intercâmbios de interesse turístico;

XI - propor planos de financiamentos e convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas;

XII- emitir parecer relativo a financiamentos de iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da indústria turística, na forma que for estabelecida na regulamentação desta Lei;

XIII - examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados;

XIV - fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados;

XV - decidir sobre a destinação e aplicação dos recursos financeiros; XVI - organizar seu Regimento Interno.

Artigo 9º - Fica criado o Fundo Municipal de Turismo - FUMTUR, de natureza contábil, vinculado à Secretaria Municipal de Turismo de Tiradentes de acordo com o artigo 8º da presente Lei.

Parágrafo Primeiro - É vedada a utilização de recursos do FUMTUR em despesas com pessoal e respectivos encargos, exceto remuneração por serviços de natureza eventual, vinculados às atividades mencionadas no "caput" deste artigo.

Parágrafo Segundo - O Prefeito Municipal, constatada quaisquer irregularidades na administração do FUMTUR, decretará intervenção no mesmo com destituição do presidente, solicitando imediatamente ao COMTUR a substituição do mesmo.

Artigo 10 - Constituirão receitas do FUMTUR:

- I - os preços de cessão de espaços públicos para eventos de cunho turístico e de negócios e o resultado de suas bilheterias quando não revertidos a título de cachês ou direitos;
- II - a venda de publicações turísticas editadas pelo Poder Público;
- III - a participação na renda de filmes e vídeos de propaganda turística do município;
- IV - créditos orçamentários ou especiais que lhe sejam destinados;
- V - doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, e estrangeiras;
- VI - contribuições de qualquer natureza, sejam públicas ou privadas;
- VII - recursos provenientes de convênios que sejam celebrados;
- VIII - produto de operações de crédito, realizadas pela Prefeitura, observada a legislação pertinente e destinadas a esse fim específico;

IX - os rendimentos provenientes da aplicação financeira de recursos disponíveis; X - outras rendas eventuais.


Artigo 11 - O Executivo Municipal regulamentará através de Decreto a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Artigo 12 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação



Tiradentes - MG, 14 de Maio de 2010

NILZIO BARBOSA
PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO B – Lei do conselho de Ouro Preto



**OURO
PRETO**
PATRIMÔNIO
CIDADÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO

LEI Nº 659, DE 20 DE JUNHO DE 2011 .

Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo/COMTUR

O Povo do Município de Ouro Preto, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DA INSTITUIÇÃO, DEFINIÇÃO E OBJETIVOS

Art. 1º O Conselho Municipal de Turismo/COMTUR, órgão colegiado de composição paritária entre o Poder Público e a Sociedade Civil, de caráter permanente, com funções deliberativas, consultivas e de fiscalização, passa a vigorar de acordo com esta lei.


Art. 2º O COMTUR tem por objetivo assessorar o Poder Executivo nas questões referentes ao desenvolvimento turístico do Município de Ouro Preto, orientando e promovendo a sua difusão, além de deliberar sobre a Política Municipal de Turismo, as ações dela decorrentes, e sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR, nos termos desta lei.

CAPÍTULO II

DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

Art. 3º Ao COMTUR compete:

- I - elaborar o Plano Municipal de Turismo para o Município;
- II - assessorar o Executivo Municipal nos assuntos relacionados ao setor de Turismo, analisando e manifestando-se sobre as ações do Poder Público no setor, inclusive sobre a aplicação de recursos do Fundo Municipal de Turismo - FUMTUR;
- III - fiscalizar a movimentação orçamentária do FUMTUR, orientando a aplicação dos recursos conforme as diretrizes do Poder Executivo, bem como apreciando e aprovando a prestação de contas anual apresentada pelo Comitê Gestor do referido Fundo.
- IV - propor medidas sobre:
 - a) a política municipal de desenvolvimento e a dinamização, o fomento e a expansão do Turismo no Município;
 - b) o Plano Plurianual - PPA, o Plano Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual que visem ao desenvolvimento e à expansão do Turismo no Município;
 - c) o programa anual de trabalho da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo;



Câmara Municipal de Ouro Preto - 21/06/2011 - 15:01 - 1000000002



**OURO
PRETO**

PATRIMÔNIO
CIDADÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO

d) a criação e aperfeiçoamento de instrumentos de estímulo ao desenvolvimento econômico e social da atividade turística;

V - acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Municipal de Turismo;

VI - trabalhar articuladamente com os demais órgãos da Administração Municipal em setores ou ações concernentes ao Turismo ou que tenham relacionamento com a atividade turística;

VII - trabalhar pela excelência do turismo no Município;

VIII - notificar os órgãos públicos e privados sobre os problemas da cidade que afetam o turismo;

IX - propor medidas reguladoras sobre a exploração de serviços relacionados com as atividades turísticas em todo o território do Município;

X - propor a estruturação de bancos de dados para a oferta e a demanda turística da cidade;

XI - apresentar ao Poder Público o diagnóstico e o prognóstico do levantamento da vocação turística do Município;

XII - acompanhar a regularidade do funcionamento dos atrativos turísticos;

XIII - sensibilizar e mobilizar o setor de turismo para a necessidade de capacitação profissional;

XIV - sugerir, analisar e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação municipal pertinente ao setor;

XV - propor e acompanhar as ações de incentivos relacionadas à capacitação do setor de turismo;

XVI - manter intercâmbio com órgãos e entidades relacionadas com o Turismo do Estado de Minas Gerais, de outros Estados, da União e de entidades internacionais para o estabelecimento de políticas, ações e intervenções conjuntas;

XVII - induzir a articulação do Poder Executivo Municipal com outras esferas para viabilizar recursos para projetos e ações de divulgação;

XVIII - eleger o Comitê Gestor do FUMTUR, nos termos da Lei Municipal nº 587, de 27 de setembro de 2010;

XIX - estabelecer critérios de repasse de recursos ao FUMTUR, auferidos pela realização ou participação em eventos ou em bilheterias de pontos atrativos do turismo local;

XX - colaborar e aprovar a elaboração do calendário turístico do Município;

Handwritten signature



**OURO
PRETO**

PATRIMÔNIO
CIDADÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO

XXI - propor formas de captação de recursos para o desenvolvimento do turismo e emitir parecer relativo a financiamento de iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria turística;

XXII. apresentar propostas ao Poder Executivo sobre a administração dos pontos turísticos do Município;

XXIII - estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de prover a infraestrutura adequada à implantação e o desenvolvimento do turismo;

XXIV - desenvolver, apoiar e incentivar estudos e pesquisas sobre o turismo no Município;

XXV - elaborar, alterar e aprovar seu regimento interno.

CAPÍTULO III

DA COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Art. 4º O COMTUR será composto por 16 (dezesesseis) conselheiros, dos quais metade será indicada pelo Poder Público e a outra metade será indicada pela sociedade civil, observadas as seguintes disposições:

I - Poder Público:

- a) Um representante da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo;
- b) Um representante da Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano;
- c) Um representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- d) Um representante da área de Segurança Pública;
- e) Um representante da Universidade Federal de Ouro Preto, preferencialmente oriundo do Centro de Convenções e/ou do Curso de Turismo;
- f) Um representante do Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG/Ouro Preto, preferencialmente vinculado aos Cursos que contemplem o setor de turismo;
- g) Um representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN;
- h) um representante da Câmara Municipal de Ouro Preto.

II - Sociedade Civil:

- a) Um representante da Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto – ACEOP;

LM



PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO



- b) Um representante do Sistema de Museus;
- c) Um representante do Convention & Visitors Bureau - CVB;
- d) Um representante da Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto – FAMOP
- e) Um representante da Associação de Guias de Ouro Preto - AGTOP;
- f) Um representante da Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto – ADOP.
- g) Um representante das agências de viagem, receptivos e de transporte turístico;
- h) um representante da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – Regional Circuito do Ouro.

§1º Cada conselheiro titular terá um suplente oriundo da mesma categoria representativa.

§2º Os representantes do Poder Público e da sociedade civil serão indicados pelo titular de cada órgão ou entidade mencionados neste artigo.

§3º O representante constante da alínea g, do inciso II, será escolhido numa reunião, que será promovida pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, com a presença de representantes desses órgãos.

§4º Os órgãos da Sociedade Civil deverão ter a sua sede ou filial instalada no Município de Ouro Preto, assim como os seus representantes residirem nesta Cidade.

§5º Caso não ocorra a indicação no prazo determinado, o cargo ficará vago até que se promova a referida indicação.

§6º Os representantes da sociedade civil não poderão ter vinculação empregatícia com o serviço público municipal

§7º Os conselheiros titulares e suplentes do COMTUR serão nomeados por decreto do Prefeito.

§8º A falta de indicação ou de nomeação de qualquer representante não inviabiliza a instalação do Conselho.

Art. 5º O COMTUR terá mandato de dois anos, sendo permitida a sua recondução por mais um mandato consecutivo, desde que referendada pelos segmentos representativos.

Art. 6º Os membros do COMTUR não serão remunerados, sendo considerada esta representação de relevante colaboração prestada ao Município.

CAPÍTULO IV

AM



PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO

**DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO**

Art. 7º O COMTUR será presidido por um dos seus membros, eleitos pelos seus pares, com mandato de 2 (dois) anos.

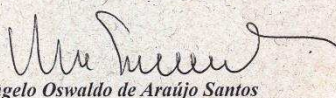
Art. 8º O COMTUR é órgão integrante do Poder Executivo Municipal, vinculado à Secretaria Municipal de Cultura e Turismo que fornecerá suporte técnico e administrativo para garantir o funcionamento do Conselho.

Art. 9º O COMTUR terá seu funcionamento regulado por Regimento Interno, elaborado e aprovado pelos conselheiros, e homologado pelo Prefeito por meio de decreto.

Art. 10 Ficam revogadas a Lei Municipal nº 93, de 31 de agosto de 2005, e a Lei Municipal nº 380, 13 de dezembro de 2007.

Art. 11 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ouro Preto, Patrimônio Cultural da Humanidade de 2011, 16 de junho de 2011 duzentos e noventa e nove anos da Instalação da Câmara Municipal e trinta anos do Tombamento.


Angelo Oswaldo de Araújo Santos
 Prefeito de Ouro Preto

Projeto de Lei nº 33 /11

Autoria: Prefeito Municipal

