

Recebido: 01/02/2024**Aprovado: 27/04/2024****Avaliado pelo Sistema Double Blind Review**

PRESENÇA DE BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE BANANEIRAS-PB

PRESENCE OF DEMOCRATIC GOODS IN THE MUNICIPAL TOURISM COUNCIL OF BANANEIRAS-PB

Gutemberg Cardoso da Silva¹**E-mail:** gutorp@outlook.com**ORCID:** 0000-0001-9062-0171**Francisco Coelho Mendes²****E-mail:** coelhomendesufpb2015@gmail.com**ORCID:** 0000-0003-3227-2441

RESUMO

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

Palavras-chave: Políticas Públicas. Bens Democráticos. Turismo. Bananeiras/PB.

ABSTRACT

Based on the content analysis methodology of Bardin (2017) and the analysis procedure developed by Carolina Bassani (2019) and based on the analytical framework developed by Smith (2009), this work aimed to analyze the existence of democratic goods in the municipal tourism council of Bananeiras-PB. Therefore, the question arises: Were democratic assets considered during the drafting of the law to create the municipal tourism council of Bananeiras-PB? The methodological procedures were based on bibliographic and documentary research, and content analysis. This work sought to highlight democratic assets, considering inclusion, popular control, considered judgment and transparency.

Keywords: Public Policies. Democratic Goods. Tourism. Bananeiras/PB.

¹ Mestre em Turismo (UFPR). Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (UFRRJ). Professor do Departamento de Turismo e Hotelaria na Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da política de incentivo à regionalização do turismo, houve a necessidade de organizar os municípios em regiões turísticas, fato este que fomentou a criação de instâncias de governança regionais como uma das formas de gestão e planejamento regional do turismo (Xavier; Totti; Raddatz, 2021), além de dimensões analíticas destes espaços visando a sua qualificação (SILVA, 2024).

Vázquez Barquero (2000, *apud* Silva, 2024), define a governança sendo um acordo que ocorre entre seus atores públicos e privados, que permite identificar se as ações são de natureza diversa, facilitando o desenvolvimento e a promoção de forma integrada. A governança, segundo Bramwell e Lane (2011, *apud* Silva, 2024), não pode ser vista de forma isolada, pois administra a relação em sociedade, que inclui os grupos sociais buscando influenciar o processo de governança.

Compreender o papel da governança na atividade turística e no desenvolvimento torna-se essencial para “criar um ambiente de planejamento, tomada de decisões, criação de regras e promoção da participação coletiva que possibilite o fortalecimento do turismo e seus efeitos na região” (Sousa-Santos; Silva-Pereira, 2020, p.114).

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

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

Bananeiras é atualmente considerada como um município forte no turismo, por possuir presença expressiva na área hoteleira e como também na gastronomia. A cidade fica a 141 km da capital, João Pessoa. O século XVII marca o início da colonização das terras de Bananeiras, mas apenas no dia 16 de outubro de 1879, a região foi emancipada pela Lei providencial nº 690. Localizada na Serra da Borborema, o município teve em sua história o considerado reconhecimento de ser um grande produtor de café no ano de 1852, chegando a ser o maior da

Paraíba e o segundo do Nordeste, produzindo por ano, aproximadamente, 1 milhão de sacas (Destino Paraíba, 2019).

Segundo dados do IBGE Cidades (2024), em 2021, o PIB per capita era de R\$ 13.143,47. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 50 de 223 entre os municípios do estado e na 4121 de 5570 entre todos os municípios.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Foi iniciada uma pesquisa documental em busca das leis que regem os conselhos Municipais de turismo, em que foram analisadas as leis municipais Nº 317/2005 de 14 de dezembro de 2005, lei Nº 754/2017 de 26 de abril de 2017, Lei Nº 817/2019 de 25 de abril de 2019, que serviu para verificar as disparidades e semelhanças entre as legislações, e também o número de conselheiros que são provenientes da sociedade civil, poder público e trade turístico.

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

Após a categorização dos bens democráticos presentes nas leis que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo. Nessa etapa da pesquisa foram analisadas a a relações dos textos normativos com as categorias propostas. Para cada categoria, foram delimitados formas específicas de realizar a análise, conforme apresentado:

Quadro 01 - categorização e significação dos bens democráticos de Smith (2009), aplicados às leis que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo

Bem Democrático	Significado por Smith (2009)	Significação prática na pesquisa
Inclusão	Presença: incentivos que motivam o engajamento e a participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais.	Composição dos membros, representando diferentes grupos sociais
	Voz: facilidades para que todas as pessoas sejam ouvidas e respeito às preocupações de grupos minoritários.	Competência do conselho associadas a voz ativa (deliberação)
Controle Popular	Cidadãos possuindo efetivo conhecimento e controle sobre elementos significativos da tomada de decisão e sobre as decisões tomadas.	Competência dos membros voltada à tomada de decisões sobre questões relevantes
Julgamento Ponderado	Capacidade reflexiva de análise com base em diferentes perspectivas e experiências com compreensão dos aspectos técnicos.	Presença de comissões técnicas + presença de representantes de IES + chamamento de externos

Transparência	Interna: Conhecimento dos participantes sobre as regras da participação e do funcionamento da instituição.	Previsão normativa para elaboração do regimento interno + presença de secretaria executiva + elaboração de atas.
	Externa: informações disponibilizadas aos cidadãos em geral – Princípio da Publicidade	Previsão para publicação das atas das reuniões, atos e decisões + Prestação de contas + Presença de Secretaria executiva.

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

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

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção se dedica à aplicação da metodologia acima descrita para a análise da norma que cria e regulamenta o conselho de turismo, para a identificação da frequência, direção e intensidade de cumprimento dos bens democráticos. Em seguida serão apresentadas as análises referentes às leis.

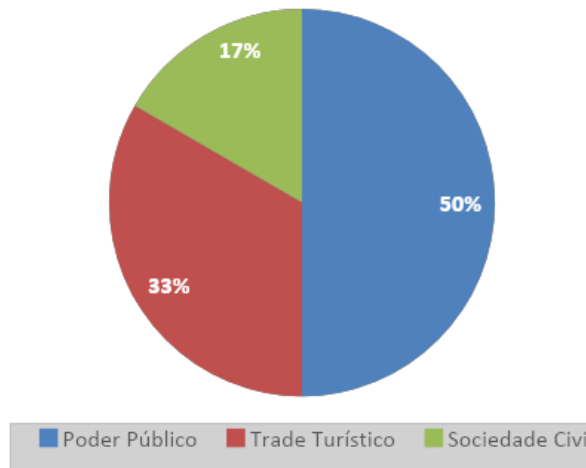
O município de Bananeiras está no Mapa do Turismo Brasileiro 2023 categorizado como “D”. E o seu Conselho Municipal de Turismo foi criado através da Lei N° 317/2005 de 14 de dezembro de 2005, e alterado pela lei N° 754/2017 de 26 de abril de 2017, e novamente pela Lei N° 817/2019 de 25 de abril de 2019.

Quanto à inclusão/presença, utilizando a metodologia proposta, os resultados da análise demonstram que a lei que cria o Conselho Municipal de Turismo de Bananeiras é favorável à inclusão tendo em vista a diversidade de membros. O Conselho possui 12 (doze) membros representantes de organizações diferentes, divididos em 06 (seis) membros do Poder Público, 04 (quatro) membros do trade turístico e 02 (dois) da Sociedade civil (SILVA, 2024).

Salienta-se que o conselho é formado por conselheiros titulares e respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução, conforme previsão do artigo 6° da lei n° 817/2019.

O COMTUR tende para a predominância do poder público, conforme representados no Gráfico 01.

Gráfico 01 - representatividade dos setores na composição dos membros no conselho municipal de turismo de Bananeiras



Fonte: Autoria própria com base na Lei nº 817/2019 (2024)

Como demonstrado no Gráfico anterior, o Conselho de Bananeiras possui 50% (cinquenta por cento) do Poder Público, 33% (trinta e três por cento) do Trade Turístico e 17% (dezessete por cento) da sociedade civil como representantes.

Quanto à inclusão/ voz no Conselho Municipal de Turismo de Bananeiras, pois o órgão possui 17 (dezessete) atribuições específicas, que vão desde formular diretrizes e resoluções até organizar seu regimento interno de acordo com o artigo 8º da lei 817/2019, norma que cria e regulamenta as competências do COMTUR, e como apresentado no quadro 02.

Quadro 02 - voz no conselho municipal de turismo de Bananeiras

Tipo de voz	Percentual	Verbos utilizados nas competências que definem a voz
Voz Passiva	47%	Opinar Estudar Programar Manter cadastro Promover e divulgar Apoiar Emitir parecer Sugerir
Voz Ativa	53%	Formular diretrizes Propor resoluções Desenvolver programas e projetos Estabelecer diretrizes Implementar convênios Propor planos Examinar, julgar e aprovar contas Fiscalizar Organizar seu regimento

Fonte: Autoria própria com base na Lei nº 817/2019 (2024)

O quadro anterior mostra que o COMTUR, ele se demonstra predominantemente ativo, sendo 53% (cinquenta e três por cento) das suas atribuições enquadradas como voz ativa.

Quanto ao controle popular no Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Bananeiras é caracterizado pela previsão normativa que dispõe sobre as competências gerais da instituição, conforme previsão do artigo 1º da lei de criação nº 817/2019.

Art. 1º Para implementar a política municipal de Turismo fica criado o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) junto à Secretaria de Cultura e Turismo, como órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento, responsável pela conjunção entre o poder público e a sociedade civil (BANANEIRAS-PB, 2005).

Através da classificação das competências específicas previstas no artigo 8º da lei nº 817/2019, pode-se notar que elas demonstram ter significados concretos e de caráter ativo.

Quadro 03 - controle popular no conselho municipal de turismo de Bananeiras.

Tipologias do conselho	Percentual	Competências do Conselho Municipal de Turismo
CONSULTIVO E/OU ASSESSORAMENTO	47%	III – Opinar, na esfera do Poder Executivo, quando solicitado, do Poder Legislativo, sobre Projetos de Lei que se relacionem com o turismo e ou adotem medidas que neste possam ter implicações;
		VI – Estudar, de forma sistemática e permanente, o segmento turístico do município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
		VII – Programar e executar amplos debates sobre temas referentes ao turismo;
		VIII – Manter cadastro de informações turísticas de interesses do município;
		IX – Promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
		X – Apoiar, em nome da Prefeitura Municipal, a realização de congressos, seminários, convenções e eventos sobre turismo de relevante interesse para o município;
		XIII – Emitir parecer relativo e financiamento de iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento do segmento turístico, na forma que for estabelecida na regulamentação desta lei;
DELIBERATIVO E/OU FISCALIZADOR	53%	XVI – Sugerir sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento do turismo;
		I – Formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo;
		II – Propor resoluções, atos ou instruções regulamentares necessárias ao pleno exercício de suas funções, bem como sugerir modificações de exigências administrativas ou regulamentares que facilitem as atividades turísticas;
		IV – Desenvolver programas e projetos que favoreçam o desenvolvimento do potencial turístico existente no município de Bananeiras-PB, não servindo, em hipótese alguma, a qualquer interesse político partidário ou pessoal, seja a que título for, ou mesmo à notoriedade política;
		V- Estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover ações necessárias ao desenvolvimento turístico;

		XI – Implementar convênios com órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais de turismo, com o objetivo de promover intercâmbios e fortalecer a atividade turística no município;
		XII – Propor planos de financiamento e convênios com instituições financeiras públicas ou privadas;
		XIV – Examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentados referentes aos planos e programas de trabalho executados;
		XV – Fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados;
		XVII – Organizar seu Regimento Interno.

Fonte: Autoria própria com base na Lei nº 817/2019 (2024)

O Conselho se caracteriza como muito favorável ao controle popular em função das respectivas competências desta instituição serem 53% voltadas para a deliberação ou para a fiscalização na tomada de decisões.

Quanto ao julgamento ponderado, o Conselho Municipal de Turismo conta com a presença de Instituições de Ensino Superior – a Universidade Federal da Paraíba, mas não prevê a possibilidade da presença de convidados, e nem a previsão de formar comissões temáticas. A presença de tal dispositivo, da instituição de ensino superior classifica a norma com baixo julgamento ponderado.

Quanto à transparência interna, o artigo 8º da lei nº 817/2019 descreve em seu item XVII que o COMTUR tem a atribuição de elaborar seu Regimento Interno, mas não prevê prazo, e não descreve mais detalhes.

A norma não prevê a existência de Secretaria ou de elaboração das atas das reuniões. Porém, a existência de disposições que determinam presença a competência para elaborar e aprovar o Regimento Interno torna a regulamentação do Conselho de Turismo de Bananeiras moderadamente desfavorável à transparência interna.

No que se refere à transparência externa, a lei nº 817/2019 não prevê nenhum critério de análise, como previsão normativa sobre um meio oficial de divulgação de publicação das atas, presença de secretaria ou de prestação de contas do conselho. Por isso, tal norma é muito desfavorável à transparência externa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos os bens democráticos descritos no quadro 01, inicialmente pela inclusão, e pela subcategoria presença, percebe-se a pluralidade de atores dos segmentos divididos entre poder público, sociedade civil e trade turístico e que o poder público se apresenta com um grau mais elevado de representação perante os outros segmentos. No quesito voz, que também é subcategoria da inclusão,

nota-se que o conselho municipal de turismo se apresenta com voz predominante ativa, favorável a voz, mostrando assim uma maior liberdade para propor e decidir no processo de tomada de decisão.

Quando tratamos o controle popular, o conselho se caracteriza como muito favorável em função das respectivas competências voltadas para a deliberação ou para a fiscalização na tomada de decisões.

O bem democrático julgamento ponderado se mostrou com um índice baixo, por apresentar um dos critérios de análise.

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

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

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

Após o mapeamento dos atores que compõe o conselho municipal de turismo, foi possível notar possibilidades de articulação entre esses atores, considerando a pluralidade de representações, em que ocupam cadeiras pessoas dos diferentes eixos da economia, sociedade civil e da administração pública. Essas redes devem acontecer levando em conta as particularidades do município, como: sua história, seu estágio de desenvolvimento turístico, os recursos existentes, etc.

REFERÊNCIAS

BANANEIRAS-PB. **Lei nº 317, de 14 de dezembro de 2005**. Cria o Conselho Municipal de Turismo e Cultura dá outras providências. Bananeiras: Prefeitura Municipal, [2005]. Disponível em: < https://sapl.bananeiras.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2005/705/lei_317-2005_cria_o_conselho_municipal_de_turismo_e_cultura.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BANANEIRAS-PB. **Lei nº 754, de 26 de abril de 2017**. Altera a lei nº 317/2005 que cria o Conselho Municipal de Turismo e Cultura e dá outras providências. Bananeiras: Prefeitura Municipal, [2017]. Disponível em: <https://bananeiras.pb.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/LEI-754-17.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BANANEIRAS-PB. **Lei nº 817, de 25 de abril de 2019.** Revoga a lei municipal nº 754 de 26 de abril de 2019, que altera a lei nº 317/2005 e institui o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Bananeiras: Prefeitura Municipal, [2019]. Disponível em: <<https://bananeiras.pb.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/LEI-754-17.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

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

BASSANI, Carolina Poltronieri. **Turismo, direito e democracia: uma análise dos bens democráticos nas leis dos conselhos municipais.** Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/63535?show=full>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis: Vozes, 2007.

DESTINO PARAÍBA. **Bananeiras, cidade de antigos casarões, de clima frio e muitas histórias.** 02 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.destinoparaiba.pb.gov.br/ondeir/bananeiras-se-destaca-pelo-clima-frio-e-desenvolvimento-do-turismo/#:~:text=Curiosidades%20e%20atra%C3%A7%C3%B5es%20%E2%80%93%20Bananeiras%20foi,milh%C3%A3o%20de%20sacas%20ao%20ano>>. Acesso em: 21/04/2024

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Bananeiras/PB.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/bananeiras/panorama>>. Acesso em: 21/04/2024.

LUIZA SANTOS, Christiane. **A produção de bens democráticos em conselhos de saúde: um estudo de caso comparativo com indicadores compostos.** Tese (doutorado) -Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR. 2019. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61913>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SILVA, Gutemberg Cardoso da. **Presença de bens democráticos nos conselhos municipais de turismo da região turística do Brejo Paraibano.** Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2024. Disponível em: <<https://siga.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=158790&idprograma=40001016079P9&anobase=2024&idtc=10>>. Acesso em: 31 mar. 2024.

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

SOUSA-SANTOS, Thiago de; SILVA-PEREIRA, Raquel da. **O turismo como impulsionador do desenvolvimento regional: análise no campo das vertentes (MG), Brasil.** EURE (Santiago), v. 46, n. 137, p. 113-133, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612020000100113&script=sci_arttext>. Acesso em: 26 nov. 2023.

XAVIER, Thiago Reis; TOTTI, Kézia Ávila Soares; RADDATZ, Sandra Mari Flores. Aplicação do programa de regionalização do turismo em uma instância de governança regional no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Revista **Turismo: Visão e Ação**. Univali-SC, 2021.