

**A GOVERNANÇA E OS BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE TURISMO DA REGIÃO TURÍSTICA DO BREJO  
PARAIBANO**

***GOVERNANCE AND DEMOCRATIC ASSETS IN MUNICIPAL  
TOURISM COUNCILS IN THE BREJO PARAIBANO TOURIST  
REGION***

***GOBERNANZA Y VALORES DEMOCRÁTICOS EN LOS CONSEJOS  
MUNICIPALES DE TURISMO DE LA REGIÓN TURÍSTICA DE BREJO  
PARAIBANO***

**LUIZ ERNESTO BREMBATI**

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006). Professor do curso Gestão de Turismo e do Programa de Pós Graduação em Turismo da Universidade Federal do Paraná.

**GUTEMBERG CARDOSO DA SILVA**

Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Turismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Psicologia das Organizações e do trabalho pela Faculdade Alfa América, Graduado em Relações Públicas e Turismo pela Universidade Federal da Paraíba(UFPB).

**RESUMO:**

Considerando que a prática democrática é algo previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988 (CFB) e 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 público. A presente pesquisa tem o objetivo analisar a existência de bens democráticos nos conselhos municipais de turismo da região turística do brejo paraibano. Portanto, questiona-se: Será que os bens democráticos foram considerados durante a elaboração das leis que criaram e regulamentam os conselhos dos municípios da região turística do brejo paraibano? A motivação para desenvolver esta pesquisa, veio através do sentimento de pertencimento do autor por ser oriundo da região turística do brejo paraibano. E, também, ao perceber que as políticas públicas municipais de turismo não estavam muito coerentes com o princípio da democracia, surgiu o desejo de contribuir para o desenvolvimento das mesmas. Assim, este trabalho busca enfatizar a importância das práticas de participação popular e as relações de poder na formulação de programas de desenvolvimento local e regional. Esta pesquisa é qualitativa, com caráter exploratório, mediante abordagem indutiva, e epistemológica com base no



construtivismo que norteiam a produção do conhecimento. Os procedimentos metodológicos basearam-se na pesquisa bibliográfica e documental, e a análise de conteúdo das leis que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo. A amostra desta pesquisa são os municípios da região turística do brejo paraibano que compõem o atual Mapa do Turismo Brasileiro. Este trabalho procura realçar bens democráticos, considerando a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas; Bens Democráticos; Turismo na Paraíba; Brejo Paraibano.

## **ABSTRACT:**

Considering that democratic practice is something provided for in the Brazilian Federal Constitution of 1988 (CFB) and which defines the democratic state of law, it is expected that when legal instruments are drawn up, democracy will be egalitarian in the division of representations and spaces of public Power. The present research aims to analyze the existence of democratic assets in the municipal tourism councils of the brejo tourist region of Paraíba. Therefore, the question arises: Were democratic assets considered during the drafting of the laws that created and regulate the councils of municipalities in the tourist region of the Paraíba marsh? The motivation to develop this research came through the author's feeling of belonging as he comes from the tourist region of the brejo of Paraíba. And, also, upon realizing that municipal public tourism policies were not very coherent with the principle of democracy, the desire to contribute to their development arose. Thus, this work seeks to emphasize the importance of popular participation practices and power relations in the formulation of local and regional development programs. This research is qualitative, exploratory in nature, using an inductive approach, and epistemological based on constructivism that guide the production of knowledge. The methodological procedures were based on bibliographic and documentary research, and content analysis of the laws that create and regulate municipal tourism councils. The sample for this research are the municipalities in the tourist region of the Paraíba brejo that make up the current Brazilian Tourism Map. This work seeks to highlight democratic goods, considering inclusion, popular control, considered judgment and transparency.

**KEYWORDS:** Public policy; Democratic Goods; Tourism in Paraíba; Brejo Paraibano.

## **RESUMEN:**

La presente investigación tiene como objetivo analizar la existencia de activos democráticos en los consejos municipales de turismo de la región turística de Brejo de Paraíba. Por lo tanto, surge la pregunta: ¿Se consideraron los bienes democráticos durante la redacción de las leyes que crearon y regulan los consejos de los municipios de la región turística de la Marisma de Paraíba? La motivación para desarrollar esta investigación surgió del sentimiento de pertenencia del autor por provenir de la región turística del brejo de Paraíba. Y, además, al darse cuenta de que las políticas públicas municipales de turismo no eran muy coherentes con el principio de democracia, surgió el deseo de contribuir a su desarrollo. Así, este trabajo busca enfatizar la importancia de las prácticas de participación popular y las relaciones de poder en la formulación de programas de desarrollo local y regional. Esta investigación es de carácter cualitativo, exploratorio, con un enfoque inductivo y epistemológico basado en el constructivismo que guía la producción de conocimiento. Los procedimientos



metodológicos se basaron en la investigación bibliográfica, documental y análisis de contenido de las leyes que crean y regulan los consejos municipales de turismo. La muestra para esta investigación son los municipios de la región turística del Brejo de Paraíba que componen el actual Mapa Turístico Brasileño. Este trabajo busca resaltar los bienes democráticos, considerando la inclusión, el control popular, el juicio considerado y la transparencia.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas Públicas; Bienes Democráticos; Turismo en Paraíba; Brejo Paraibano.

## 1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

Assim, como as políticas públicas necessitam da participação para seu melhor desenvolvimento, o planejamento estratégico do turismo também deve considerar o envolvimento da comunidade em seu processo de elaboração e implementação. A comunidade local precisa estar estimulada a participar para que seja assegurado o lugar do protagonista durante processo de desenvolvimento socioeconômico de sua região, e no que tange à preservação de seu modo de vida e suas tradições.



Em um ambiente democrático supõe-se que o povo tem o controle do exercício do poder (BENEVIDES, 2016), é um regime que permite a participação dos cidadãos na tomada de decisão. A legislação brasileira em alguns casos é feita de modo apressada e sem muitos debates, as vezes unicamente para atender requisitos necessários de programas e projetos exigidos pelas instâncias superiores. Outro problema de planejamento é que os municípios interioranos sofrem pela falta de recursos humanos qualificados, que chegam e não conseguem desenvolver suas ideias na gestão pública, e são facilmente atraídos pelo mercado.

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

A partir disso, este trabalho se propôs, a partir da metodologia da análise de conteúdo da Bardin (2017), e do procedimento de análise desenvolvido por Carolina Bassani (2019) e do quadro analítico desenvolvido por Smith (2009), analisar a existência de bens democráticos nos conselhos municipais de turismo da região turística do Brejo Paraibano.

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: Os bens democráticos foram considerados durante a elaboração das leis que criaram e regulamentam os conselhos dos municípios da região turística do brejo paraibano?

Assim, tomando a questão norteadora como base, o objetivo geral desta pesquisa é Analisar a existência de bens democráticos nos conselhos municipais de turismo da região turística do Brejo Paraibano. Tal objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos: (I) Contextualizar as políticas públicas, a governança e a democracia aplicada ao turismo no Brasil; (II) Categorizar os bens democráticos de Smith (2009) presentes nas leis de criação e regulamentação dos conselhos municipais de turismo da região turística do Brejo Paraibano, e (III) Compreender o papel da governança para o processo de tomada de decisão.

A motivação para desenvolver esta pesquisa, veio através do sentimento de pertencimento do autor e na vivência do lugar do qual é produto, por ser oriundo da



região, e que após as observações, notou que as políticas públicas não estavam muito claras, surgiu o desejo de contribuir cientificamente no desenvolvimento das mesmas.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 GOVERNANÇA NO TURISMO

Segundo Ferrão (2010), a Governança surge pela perda de força ou até mesmo falência da capacidade de governo dos Estados modernos e a necessidade de mudanças estruturais na forma de governar. Kalaoum e Trigo (2021), afirma que Governança, por sua vez, é vista como um meio ou processo, e não um modelo de gestão. A Governança trata das relações que ocorrem numa arena política democrática e envolve a participação de diferentes agentes do Estado, do mercado e da Sociedade Civil (SILVA; MENDES, 2023, p. 31).

Abbud (2017, p. 31) afirma que a governança também pode ser entendida como a maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos na implementação das políticas públicas. É possível de se visualizar a governança em rede, em que as demandas individuais dos atores são construídas em linhas horizontais de gestão, substituindo o modelo hierárquico tradicional (DENHARDT, 2012).

Para Kissler e Heidemann (2006), a governança regional de turismo tem como função primordial atuar em prol de sua região de forma coesa, em que seus atores cooperem e realizem ações conjuntas e transparentes para o melhoramento e desenvolvimento de suas regiões. Entretanto, o fato de existir interesses próprios dos atores em determinadas situações é necessário que eles compreendam que a governança busca demonstrar que o turismo é um negócio coletivo, apontando soluções e informações que elucidam para os seus atores, que a forma de atuação conjunta pode trazer benefícios significativos para seus negócios e interesses particulares. O pesquisador Kaiser (2022), elaborou um quadro com os principais tipos de governança.

QUADRO 01 – TIPOS DE GOVERNANÇA

| Nomenclatura           | Contexto de Aplicação                        |
|------------------------|----------------------------------------------|
| Governança Corporativa | Ocorre no âmbito das organizações de mercado |



|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Governança Comunitária  | Ocorre no âmbito das organizações ou interorganizações da sociedade civil e terceiro setor                                                                                                                                                                                                     |
| Governança Pública      | Ocorre nas organizações públicas estatais, em um ou mais níveis federativos (multi-level public governance)                                                                                                                                                                                    |
| Governança Social       | Ocorre no âmbito de arranjos organizacionais de composição plural, envolvendo agentes estatais e não estatais, públicos e privados com ou sem fins lucrativos para cogestão da coisa pública (defesa de interesses públicos, coprodução de bem e serviços para a promoção do bem-estar social) |
| Governança Colaborativa | Ocorre como um acordo de gestão onde o Estado se envolve diretamente com atores da sociedade civil e do mercado, em um processo de decisão coletiva, consensual, deliberativa, e que tem o objetivo de fazer ou implementar políticas públicas                                                 |

Fonte: Adaptado de KAISER (2022)

Os autores Bruyn e Alonso (2012) esclarecem também que no turismo não há um modelo único de governança aplicável a qualquer destino turístico. Para Gomes (2018, p. 36) a atuação de seus agentes no seu funcionamento dependerá da importância do turismo na economia local, do número de habitantes dos municípios, da forma de gestão, do orçamento e da credibilidade do órgão de turismo, do número, do poder e do interesse dos agentes ligados ao turismo, dentre outros elementos.

Kaizer (2022) elaborou um quadro elencando os principais indicadores de governança. Em que cita: A democracia, transparência, participação plural e colaboração/cooperação.

Para Smith (2009) as contribuições das diferentes abordagens da democracia estão canalizadas principalmente pela forma com que os grupos sociais excluídos do processo democrático são incluídos na tomada de decisões, sendo o juízo de legitimidade pautado na presença de diferentes vozes. Por isso o autor enfatiza a necessidade das instituições envolverem diretamente os cidadãos comuns e representantes de grupos organizados (SMITH, 2009; BASSANI, 2019)

## 2.2. BENS DEMOCRATICOS

O autor Smith (2009) apresenta uma forma de análise da contribuição das instituições democráticas inovadoras na promoção da participação política do cidadão com base em quatro qualidades democráticas, nomeadas pelo autor como “bens



democráticos”, quais sejam: a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência (SMITH, 2009)

Qualquer inovação democrática, deve produzir minimamente os seguintes bens ou efeitos: a) inclusão – que se refere a como a institucionalidade promove a presença e a expressão de demandas dos seus participantes, especialmente dos potencialmente afetados; b) controle popular – que fala da influência dos participantes tanto no processo de tomada de decisão da institucionalidade como nos efeitos decorrentes na política; c) julgamento ponderado – que discorre sobre a compreensão dos participantes dentro de um processo deliberativo, como se dá o processo deliberativo e que elementos os participantes utilizam para a tomada de decisão; e d) transparência – que descreve a franqueza do processo institucional tanto para os seus participantes como para o público em geral. (SMITH, 2009; LUIZA SANTOS, 2019). Investigar como as inovações democráticas produzem esses bens democráticos é uma alternativa de reunir diversos aspectos em que se pode refletir sobre a participação.

Através da inclusão, espera-se identificar o efetivo engajamento dos cidadãos, ou seja, se as instituições que se propõe a serem democráticas dão efetivos incentivos para a participação de diferentes grupos sociais, identificando quem tem o direito de participar e quem é efetivamente considerado cidadão. (SMITH, 2009; BASSANI, 2019)

O autor Smith (2009), percebeu que a inclusão por si só não abarcava todas as necessidades, e com isso dividiu esse bem democrático em duas categorias, a presença e a voz.

O bem democrático controle popular é compreendido pela noção que os cidadãos possuem sobre os elementos significativos da decisão e efetiva influência deles sobre a mesma (SMITH, 2009). Para Mattijssen et al. (2015), o controle popular avalia até que ponto a influência, e o controle dos cidadãos é maior na deliberação, em comparação com outras situações que são decididas exclusivamente por atores políticos.

Para que aconteça de fato uma legitimidade democrática, os cidadãos precisam ter o poder de influenciar as decisões que tratam suas vidas. Se eles estão presentes nos espaços de tomada de decisão e suas participações são marginais, não interfere muito nos resultados.



Espera-se que o papel dos cidadãos no processo de tomada de decisão política deve ser aprimorado, de forma que seus julgamentos não se baseiem em interesses privados estreitos e conhecimentos e preconceitos preexistentes, mas, em vez disso, em uma avaliação informada e reflexiva do assunto em questão (WARREN, 1996; LUIZA SANTOS, 2019).

Para Smith (2019) o julgamento ponderado, que implica na análise da capacidade reflexiva dos participantes com base em diferentes perspectivas e experiências, na compreensão de aspectos técnicos da questão e na consideração empática das diferentes perspectivas de outros cidadãos.

Segundo Smith (2009) para que o envolvimento dos cidadãos tenha um efeito significativo sobre as decisões, exige-se que os participantes tenham um claro entendimento sobre as condições em que estão participando e que saibam em que medida o resultado da deliberação afeta nas demandas postas em discussão.

A transparência dá credibilidade ao processo de governança de turismo, e tende a estimular as relações entre as partes interessadas, informando-os sobre as regras, normas, condutas tomadas e modalidades de participação (QUEIROZ; RASTROLLO-HORRILLO, 2015).

O autor Smith (2009), ao considerar a transparência como bem democrático, foi sensível à forma como os dois aspectos da transparência são executados, de maneira interna e externa.

### 3 METODOLOGIA

A abordagem epistemológica que norteou a produção desse trabalho foi o construtivismo, em que a mesma atribui à ciência apenas o caráter de construção social. Essa tendência enfatiza o contexto social, institucional, ideológico e político, em que tanto a ciência e as práticas sociais se baseiam. Uma de suas principais teses é que as proposições científicas só podem ser avaliadas à luz desse contexto, e que não pode ser considerada como uma representação da “realidade”. (MALLETA, 2009).

A metodologia é a combinação de técnicas usadas para investigar uma determinada situação e sob qual abordagem. Ao optar por uma determinada epistemologia, o pesquisador é induzido a utilizar técnicas e métodos característicos daquele posicionamento.



A partir deste cenário é possível, interpretar as ações dos atores, esses identificados como membros de conselhos de turismo de cidades da região do brejo paraibano, que estarão interagindo, participando e dando visibilidade às suas múltiplas representações nas relações de poder. No momento em que isso acontece, os atores interagem e decidem o melhor para sua localidade, e os resultados geram impactos em sua instância de governança regional.

O universo da pesquisa escolhida foi a região turística do brejo paraibano, a qual passou por importantes transformações no decorrer do processo histórico na ocupação do espaço regional de agrário natural para social. A região geográfica do Brejo Paraibano conta com 32 municípios, sendo que apenas 11 integram o Mapa de Turismo Brasileiro de 2023, sendo eles: Alagoa Nova, Areia, Bananeiras, Belém, Borborema, Dona Inês, Duas Estradas, Guarabira, Matinhas, Pilõezinhos e Solânea. A principal atividade econômica da região é a agricultura, mas a alguns anos o turismo vem ganhando espaço na região integrando mais municípios na região turística, criando roteiros e proporcionando estrutura para a atividade se desenvolver.

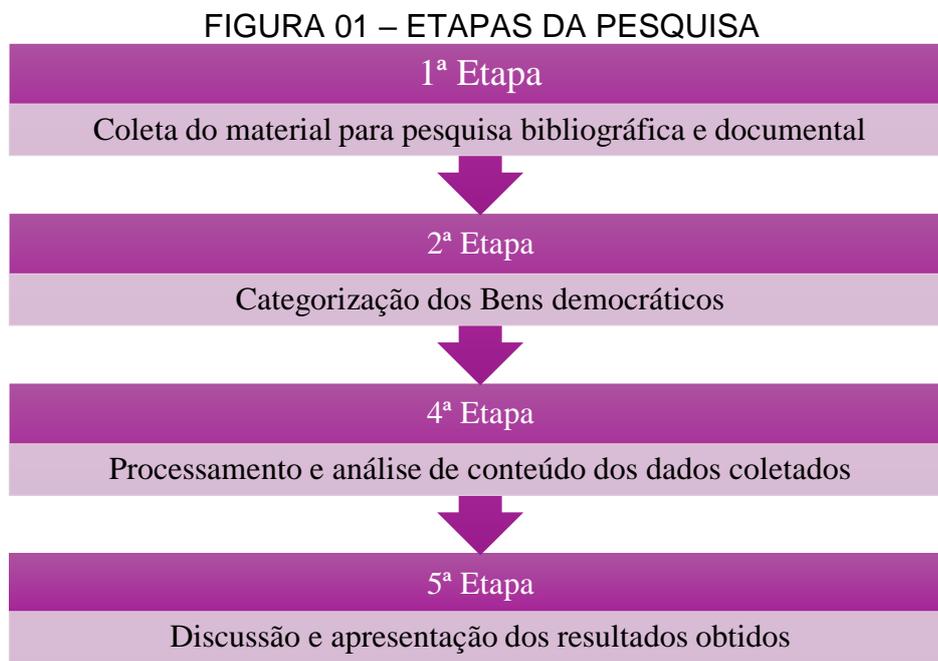
A pesquisa possui uma abordagem qualitativa, que como Karla Henderson (1991, p.132) colocou, “[...] o pesquisador que utiliza a abordagem qualitativa não está preocupado com a adequação de números ou com amostragem aleatória, mas tentando apresentar um retrato da estrutura social mais ampla, onde as observações são feitas”. A pesquisa se caracteriza como aplicada em que ela objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais.

O viés qualitativo dessa pesquisa explora o conteúdo democrático das leis de criação dos conselhos municipais de turismo. Para analisar os registros oficiais, você tem que descobrir onde eles estão armazenados e se são acessíveis para propósitos de pesquisa. Então você terá de fazer a seleção apropriada: que registros existentes você vai usar efetivamente e porquê (FLICK, 2013, p.126). Foi iniciada uma pesquisa documental em busca das leis que regem os conselhos Municipais de turismo, que servirá para a elaboração de um mapa de confronto, verificando as disparidades e semelhanças entre as legislações, e também o número de conselheiros que são provenientes da sociedade civil, poder público e trade turístico.

A pesquisa se torna relevante por diminuir as subjetividades nas análises, ampliando o estado da arte do tema a partir de processos metodologicamente estruturados, portanto com um material confiável em seus resultados e considerações.



Assim, o método de coleta e análise dos dados que foi aplicado na pesquisa foi simplificado conforme exposto a seguir.



Fonte: Autoria própria (2024)

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

Para a amostra da análise documental desta pesquisa, foram coletadas as leis que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo, dos 11 (onze) municípios pertencentes à região turística. Para isso foi utilizado os sítios eletrônicos das respectivas prefeituras.

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

Como também a análise de conteúdo de Bardin (2016) que define como [...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. Os autores Bauer e Gaskell (2017), afirmam que a análise de conteúdo é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material, e que o mesmo pode variar desde produtos da mídia até dados de entrevista.

A pesquisa está interessada nos ensinamentos que os conteúdos transmitem, após a coleta dos dados foi realizada a categorização. Com isso, os bens democráticos de Smith (2009) foram adotados como categorias: inclusão, controle popular, julgamento popular e transparência.

Esse estudo teve como base metodológica, os procedimentos utilizados por Carolina Bassani (2019) em que foi feita uma análise dos bens democráticos nas leis dos conselhos municipais de turismo em cinco capitais brasileiras, e foi percebido que era possível adaptar essa metodologia em uma região turística e montar um panorama regional na análise de implementações das políticas públicas.

Após a categorização dos bens democráticos presentes nas leis que criam e regulamentam os Conselhos Municipais de Turismo, em seguida ocorreu a aplicação da entrevista com um conselheiro de cada município selecionado (dos onze municípios, apenas três retornaram contato, em que ocorreu a amostra por conveniência), com a finalidade de verificar na prática os bens citados e encontrados na pesquisa documental.

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

## QUADRO 02 - 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 | Composição dos membros, representando diferentes grupos |



|                             |                                                                                                                                     |                                                                                                                           |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | participação dos cidadãos de diferentes grupos sociais.                                                                             | sociais                                                                                                                   |
|                             | <b>Voz:</b> facilidades para que todas as pessoas sejam ouvidas e respeito às preocupações de grupos minoritários.                  | Competência do conselho associadas a voz ativa (deliberação)                                                              |
| <b>Controle Popular</b>     | 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                                            |
| <b>Julgamento Ponderado</b> | 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                               |
| <b>Transparência</b>        | <b>Interna:</b> Conhecimento dos participantes sobre as regras da participação e do funcionamento da instituição.                   | Previsão normativa para elaboração do regimento interno + presença de secretaria executiva + elaboração de atas.          |
|                             | <b>Externa:</b> informações disponibilizadas aos cidadãos em geral – Princípio da Publicidade                                       | Previsão para publicação das atas das reuniões, atos e decisões + Prestação de contas + Presença de Secretaria executiva. |

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

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

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A região turística do Brejo, depois da região metropolitana de João Pessoa, é uma das que têm mais bem-apresentado um desenvolvimento do turismo no estado, em que as ações do desenvolvimento na área têm possibilitado a interiorização do turismo no estado, onde são identificados diversos cases de sucesso na região pela sua grande potencialidade.



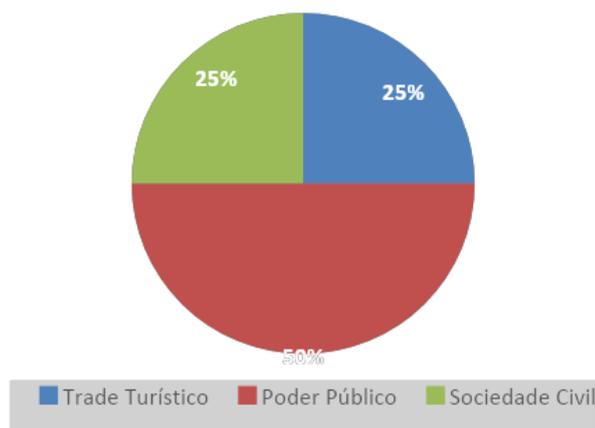
Segundo Gama de Medeiros e Moraes (2020), o motivo fundamental é que, em sua maioria, os municípios não possuem políticas de turismo local, o que gera dificuldade em participar do Fórum. Assim, o Fórum é composto por representantes do Sebrae, do governo estadual, do setor privado, da sociedade civil e das prefeituras das cidades envolvidas. O Fórum de Turismo do Brejo implantou o projeto “Roteiros do Brejo Paraibano”, para promover o uso do território regional, considerando aspectos históricos e culturais da região, como as rotas culturais e turísticas: Caminhos dos Engenhos, Civilização do Açúcar, Caminhos do Frio, Raízes do Brejo e Passos do Padre Ibiapina. Dessas rotas culturais e turísticas, a mais consolidada na região do Brejo é a rota Caminhos do Frio, cujos agentes envolvidos apresentam uma participação ativa nas atividades do Fórum Regional de Turismo.

A análise documental aconteceu de acordo com os procedimentos metodológicos descritos, e os resultados abaixo refletem um panorama regional obtido a partir da soma individual dos resultados dos municípios.

#### 4.1 INCLUSÃO: PRESENÇA E VOZ

Seguindo os procedimentos metodológicos descritos por Bassani (2019), pode-se ver a presença, subcritério do bem democrático da Inclusão nos 11 (onze) conselhos municipais de turismo da região turística do Brejo da Paraíba, apresenta o total de 113 (cento e treze) conselheiros, representantes de aproximadamente 45 (quarenta e cinco) organizações diferentes.

GRÁFICO 01 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA PRESENÇA - INCLUSÃO

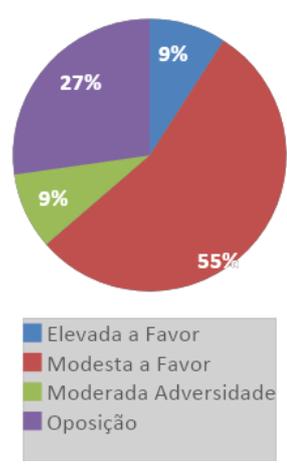


FONTE: Autoria própria (2024)

Conforme o gráfico 01, nota-se que no contexto regional o poder público predomina a maioria, com 50% (cinquenta por cento) da representatividade dos membros dos conselhos, seguidos dos setores Trade Turístico e Sociedade civil com 25% (vinte e cinco por cento) cada.

Partindo para a análise da intensidade da presença, o gráfico 02 apresenta os resultados obtidos.

GRÁFICO 02 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA PRESENÇA - INCLUSÃO



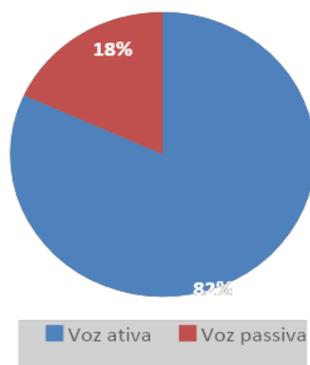
FONTE: Autoria própria (2024)

O gráfico 02 demonstra que 55% (cinquenta e cinco por cento) tem modesta adversidade a presença da democracia, mostrando um dado favorável, e 9% (nove por cento) intensidade elevada a favor, e 27% (vinte e sete por cento) foram caracterizados como oposição a presença da democracia nos conselhos de turismo, por não conter a presença de algum dos três setores analisados.

Partindo para análise do critério voz, como subcritério do bem democrático da Inclusão, sua frequência foi medida pelo número de atribuições previstas como responsabilidades dos conselhos, e divididas em voz ativa e voz passiva a partir do verbo que inicia a respectiva competência.

GRÁFICO 03 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA DIREÇÃO DA VOZ - INCLUSÃO





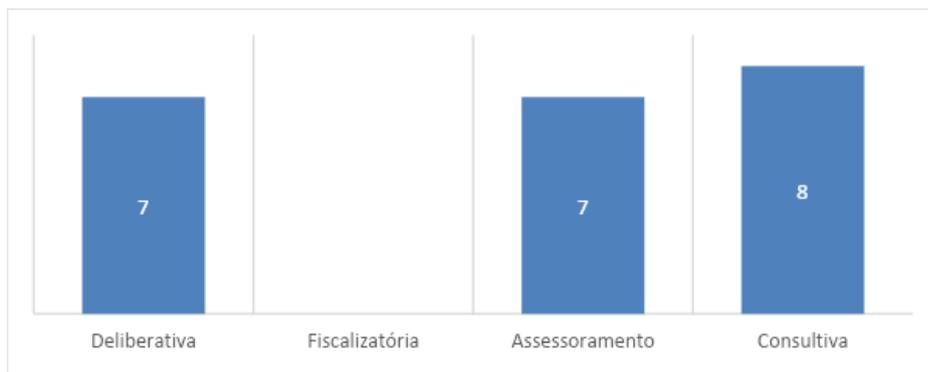
FONTE: Autoria própria (2024)

A direção da voz foi medida pelo percentual de atribuições que representam a voz ativa, que ao analisar o gráfico 03, nota-se que no contexto regional 82% (oitenta e dois por cento) das competências dos conselhos representam voz ativa e 18% (dezoito por cento) representam a voz passiva. Dentre as normas analisadas 01 (um) município – Alagoa Nova - não apresenta as suas competências, e 01 (um) município – Guarabira - possui atribuições em ambas as vozes, por chegar a porcentagem de 50% (cinquenta por cento) voz ativa e 50% (cinquenta por cento) voz passiva.

#### 4.2 CONTROLE POPULAR

A frequência do controle popular nesta pesquisa foi apontado pelas disposições que tratam sobre as competências gerais do conselho, sinalizadas como deliberativas, fiscalizatórias, assessoramento e consultivas.

GRÁFICO 04 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA FREQUÊNCIA E DIREÇÃO DO CONTROLE POPULAR

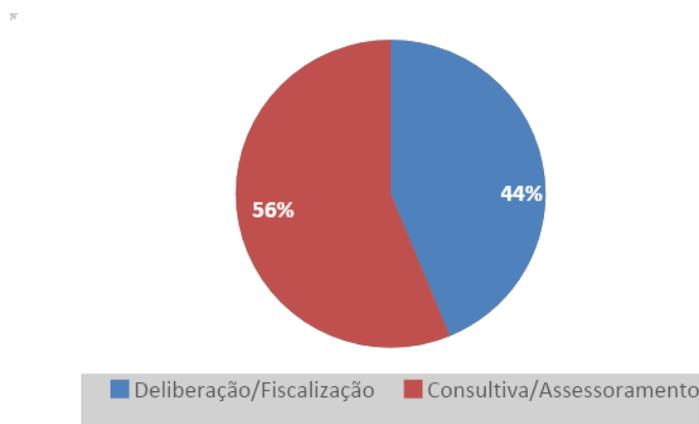


FONTE: Autoria própria (2024)

Analisando as normas dos 11 (nze) municípios, nota-se que apenas 03 (três) apresentam uma competência geral, e 08 (oito) apresentam mais de uma competência, por essa razão os números das respostas ultrapassam o número de municípios investigados. O gráfico 16 mostra que 08 (oito) conselhos possuem a atribuição consultiva, correspondente a 72% (setenta e dois por cento), e 07 (sete) conselhos possuem atribuições deliberativa, e 07 (sete) possuem função de assessoramento e nenhum conselho possui a atribuição fiscalizatória.

Sobre a intensidade, o gráfico 05 apresenta os resultados obtidos.

GRÁFICO 05 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DO CONTROLE POPULAR



FONTE: Autoria própria (2024)

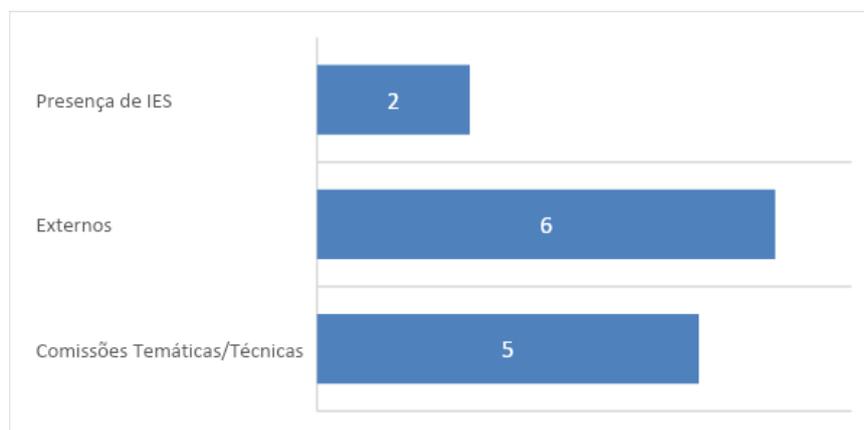
Nota-se que o 56% (cinquenta e seis por cento) dos conselhos municipais de turismo possuem caráter consultivo ou de assessoramento, demonstrando que no contexto regional a situação é desfavorável ao controle popular. Contudo, 44% (quarenta e quatro por cento) dos conselhos possui caráter deliberativo ou fiscalizatório, um número considerável que corresponde a 07 (sete) dos municípios investigados, 05 (cinco) dos 11 (onze) conselhos pesquisados apresentam mais de uma competência, por essa razão os números das respostas ultrapassam o número de municípios investigados.

#### 4.3 JULGAMENTO PONDERADO

Na análise do bem democrático do julgamento ponderado foram observados nas normas que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo a

presença dos seguintes itens: Presença de instituições de ensino superior em sua composição, possibilidade de formar comissões técnicas e grupos de trabalhos, e na possibilidade de chamar pessoas externas para discutir questões técnicas. Os resultados estão dispostos no gráfico 20.

GRÁFICO 06 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DO JULGAMENTO PONDERADO

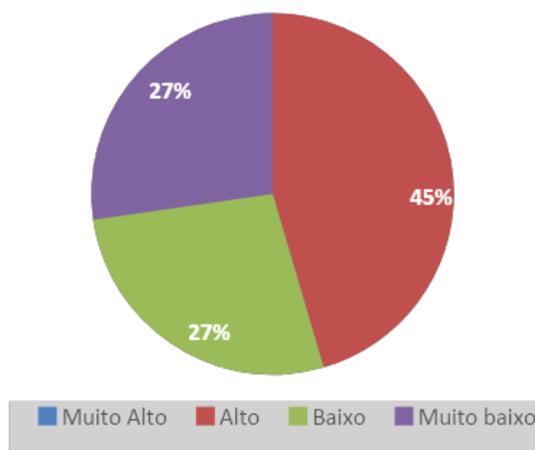


FONTE: Autoria própria (2024)

Nota-se no gráfico 06 que dos 11 (onze) municípios pesquisados, apenas 06 (seis) prevê a chamada de externos, e 05 (cinco) apresenta a previsão de comissões ou grupos de trabalho, e 02 (dois) mostra em sua composição uma vaga para instituição de ensino superior. Outro dado interessante é que nenhum município possui os três itens juntos.

No quesito da intensidade do julgamento, o gráfico 07 mostra os resultados obtidos.

GRÁFICO 07 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DO JULGAMENTO PONDERADO



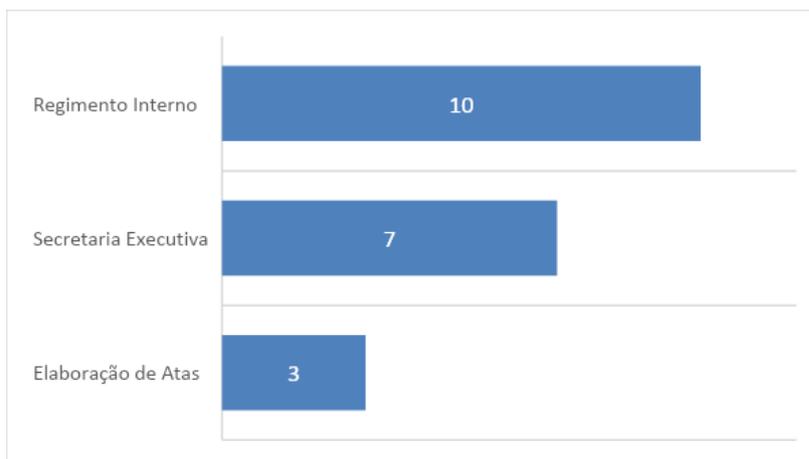
FONTE: Autoria própria (2024)

Percebe-se que 46% (quarenta e seis por cento) dos municípios pesquisados possui um alto julgamento ponderado, 27% (vinte e sete por cento) apresenta índice baixo e 27% (vinte e sete por cento) muito baixo, e nenhum município conseguiu atingir a avaliação do muito alto.

#### 4.4 TRANSPARÊNCIA: INTERNA E EXTERNA

O bem democrático da transparência interna, foi observado nas leis que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo, a partir da presença dos seguintes itens: Competência de elaborar e aprovar seu regimento interno, presença de uma secretaria executiva e a necessidade de redação de atas das reuniões do conselho. Os resultados estão dispostos no gráfico 08.

GRÁFICO 08 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA TRANSPARÊNCIA INTERNA

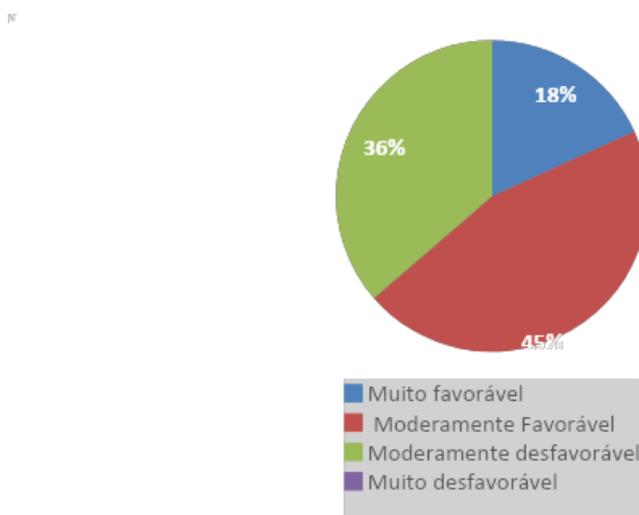


FONTE: Autoria própria (2024)

Nota-se que 81% (oitenta e um por cento), ou seja 10 (dez), dos conselhos municipais possuem a competência de elaborar e aprovar seu regimento interno. Apenas 01 (um) município – Duas Estradas - não trata sobre o regimento interno em seu texto. Sobre a presença de Secretaria executiva, o gráfico mostra que 63% (sessenta e três por cento) dos conselhos possuem previsão em sua organização. Já a respeito da necessidade de redação de atas, apenas 27% (vinte e sete por cento), 03 (três) dos 11 (onze) municípios prevê a exigência deste registro de reuniões.

No quesito da intensidade da transparência interna, o gráfico 09 mostra os resultados obtidos.

GRÁFICO 09 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE TRANSPARÊNCIA INTERNA

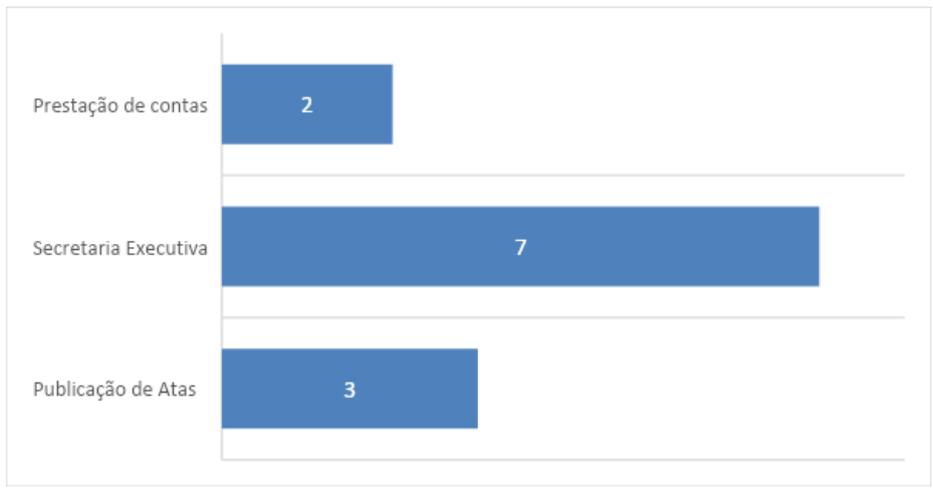


FONTE: Autoria própria (2024)

O grau da intensidade da transparência interna foi medido pela presença dos itens destacados no gráfico 09. Observa-se que 46% (quarenta e seis por cento) dos conselhos municipais de turismo mostram-se moderadamente favoráveis à transparência interna e 18% (dezoito por cento) sendo avaliados como muito favoráveis (Apenas dois municípios possuem os três pontos de análise – Belém e Dona Inês). O número de 36% (trinta e seis por cento) dos conselhos de mostrando moderadamente desfavorável, e nenhum município de mostrou muito desfavorável a transparência interna.

Já a transparência externa, foi observado nas leis que criam e regulamentam os conselhos municipais de turismo, a partir da presença dos seguintes itens: previsão de mecanismos de prestação de contas, presença de uma secretaria executiva e a necessidade de publicação de atas das reuniões do conselho. Os resultados estão dispostos no gráfico 10.

GRÁFICO 10 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA



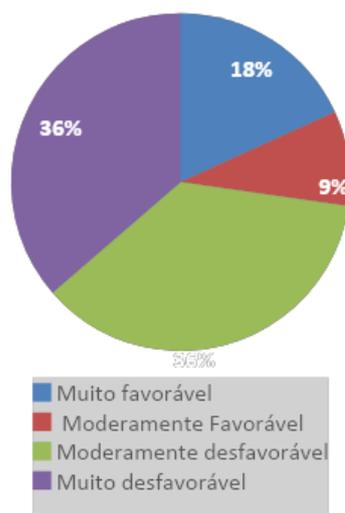
FONTE: Autoria própria (2024)

Nota-se que apenas 02 (dois), ou seja 18% (dezoito por cento) dos conselhos municipais possuem mecanismos de prestação de contas em sua redação. Sobre a presença de Secretaria executiva, o gráfico mostra que 63% (sessenta e três por cento) dos conselhos possuem previsão em sua organização. Já a respeito da publicação de atas, 27% (vinte e sete por cento) prevê a exigência de publicação das atas.

No quesito da intensidade da transparência externa, o gráfico 11 mostra os resultados obtidos.

GRÁFICO 11 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INTENSIDADE DA TRANSPARÊNCIA EXTERNA





FONTE: Autoria própria (2024)

O grau da intensidade da transparência externa foi medido pela presença dos itens destacados no gráfico 11. Observa-se que 18% (dezoito por cento) dos conselhos municipais de turismo mostram-se muito favoráveis a transparência externa e 9% (nove por cento) sendo avaliados como moderadamente favoráveis, números baixos se avaliar o contexto regional, em que foram analisados 11 (onze) municípios. O número de 36% (trinta e seis por cento) dos conselhos se mostrou muito desfavorável, 37% (trinta e sete por cento) como moderadamente desfavorável à transparência externa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo é uma atividade econômica que depende de uma multiplicidade de atores, ações e fatores diferentes, não podendo ser produzido por uma única pessoa ou empresa isoladamente. Surge então, a necessidade de ter uma participação maior da população, como também se faz necessário ter pessoas com conhecimento técnico à frente dos órgãos, como também nas instâncias de governanças participando e sugerindo melhorias.

Ao analisarmos a inclusão, inicialmente pela subcategoria presença, percebe-se a pluralidade de atores dos mais diversos segmentos divididos entre poder público, sociedade civil e trade turístico, e que no contexto regional o Poder Público apresenta-se com um grau mais elevado de representação perante a sociedade civil. Porém, ao juntar-se os atores da sociedade civil e trade turístico gera um equilíbrio entre as



representações. Destaca-se ainda a possibilidade de eleição aberta para a direção do conselho, o que facilita a participação de todos os atores no processo democrático.

Daí em diante, foi possível perceber uma forte presença dos atores que representam a cultura, e de atores que representam a atividade rural, como Secretarias de agricultura, associações e sindicatos rurais. Esse indicador pode significar, uma forte interação da atividade turística com a cultura local e no meio rural.

No quesito voz, que também é subcategoria da inclusão, nota-se que os conselhos municipais de turismo possuem voz predominantemente ativa, fator importante, pois concede uma liberdade para propor e construir novas políticas públicas.

O bem democrático julgamento ponderado se mostrou com um índice alto, mesmo sem a presença diretamente das instituições de ensino superior, mas as normas que regem os conselhos se mostram abertas a criação de comissões externas, e tem se notado parcerias externas de conhecimento técnico como o SEBRAE e Universidades Federais, que facilita a tomada de decisões mais embasada.

Ao tratar sobre a transparência interna, as leis analisadas mostraram-se moderadamente favoráveis, em sua maioria possui a previsão de uma secretaria na composição do conselho, e 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, as leis analisadas foram consideradas em sua maioria desfavoráveis a esse bem democrático, principalmente pela falta de previsão sobre a necessidade de publicação de atas e ausência de previsão de mecanismos de prestação de contas. Notou-se lacunas no que diz respeito à publicidade dos atos dos conselhos, poucas leis apresentam essa competência, embora seja uma obrigação.

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



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

Diante das informações apresentadas, devemos compreender a importância dos atores nos conselhos municipais de turismo no processo de elaboração das políticas públicas, e principalmente das organizações a quem eles representam. A inexistência da participação desses atores representativos, acabam acarretando a tomada de decisões equivocadas, por parte das instituições tanto do setor público quanto do privado, que não direcionam o desenvolvimento qualitativo do turismo, e não aproveitam os diferentes benefícios que este poderia proporcionar.

O poder público tem um papel de grande importância no desenvolvimento do turismo, por meio da realização de eventos, proporcionando parcerias e estimulando crédito. Desenvolver o turismo sem a participação do poder público é algo impraticável. A atuação das entidades públicas para promover o desenvolvimento está presente desde o planejamento até a implementação de ações, programas e projetos.

As localidades e instituições assumem um papel de grande importância no desenvolvimento econômico. Assim, os espaços de debates sobre desenvolvimento local não devem ficar restritos ao seu âmbito territorial, pois está cada vez mais próximo da realidade local, o processo de globalização.

Devemos entender o desenvolvimento local como uma união de forças que lutam por um mesmo ideal, o crescimento social econômico de uma localidade, ou de uma região. Buscando as melhores estratégias, pois cada decisão tomada em uma instância de governança, seja local ou regional, interfere diretamente na vida da população. Independente da abrangência da instância, temos que buscar sempre formas de sensibilizar e mobilizar as pessoas para participarem e terem voz ativa na tomada de decisão e na formulação das políticas públicas.

Por fim, a presente pesquisa não finaliza todas as discussões a respeito das políticas públicas de turismo, mas coloca ainda mais em ascensão o debate a respeito das políticas e suas possibilidades de participação. Para que haja progresso no desenvolvimento regional ou local, é preciso uma conciliação das políticas, que estimule o crescimento turístico, com práticas locais. A organização dos atores sociais



pode ser a chave do sucesso com efetivação de um planejamento turístico e, para que isso seja possível, deve estar claro o papel que cada indivíduo precisa desempenhar diante do turismo.

## REFERÊNCIAS

ABBUD, B. Elenice. **Governança colaborativa: uma abordagem teórica, empírica e prática em parques tecnológicos**. 98 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) -Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

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

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

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). **Qualitative researching with text, image and sound: A practical handbook for social research**. Sage, 2000.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho Guaresch - Petrópolis-RJ. Editora Vozes Limitada, 2017.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa e democracia no Brasil**. Revista Parlamento e Sociedade, v. 4, n. 6, p. 21-31, 2016.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FERRÃO, João. **Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática**. Prospectiva e planejamento, v. 17, p. 129-139, 2010.

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

GAMA DE MEDEIROS, Fabiana; MORAES, Thiago. **Sem Grana, o Turista Vai para o Brejo?**. Teoria e Prática em Administração, v. 10, n. 1, 2020. Disponível em: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=c66bda36-a116-4726-b8be-302969a98700%40redis>

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

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



KAIZER, E. F. **A participação plural no desenvolvimento do turismo de Curitiba-PR.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade Federal do Paraná, Brasil. 2022. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/80019>

KALAOUM, F. & TRIGO, L. G.G. **Reflexões teóricas sobre governança pública e governança turística.** Revista rosa dos ventos: turismo e hospitalidade ISSN 2178-9061. 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4735/473565472004/473565472004.pdf>

KISSLER, L., & HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, 2006.

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

MALETTA, H. **Epistemología aplicada: metodología y técnica de la producción científica.** Ciencia y producción científica, pp. 17-98. Lima, Peru: CIES/CEPES/Universidad del Pacífico, 2009.

MATTIJSEN, T.; BEHAGEL, J. H.; BUIJS, A. **How democratic innovations realise democratic goods.** Two case studies of area committees in the Netherlands. Journal of Environmental Planning and Management, v. 58, n. 6, p. 997-1014, 2015.

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

QUEIROZ, Françoise; RASTROLLO-HORRILLO, María-Ángeles. **El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos.** Tourism & Management Studies, v. 11, n. 2, p. 47–55, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3887/388743884005.pdf>

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

SILVA, Gutemberg Cardoso; MENDES, Francisco Coelho. **Map of brazilian tourism– Analysis of the criteria to include the municipality of Casserengue-PB.** Applied Tourism, v. 8, n. 2, p. 30-41, 2023. DOI: 10.14210/at.v8i2.19582. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/ijth/article/view/19582>

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



WARREN, M. E. **What Should We Expect from More Democracy?** Radically Democratic Responses to Politics, Political Theory 24, p. 241-270, May 1996.

