

Democratizando o Turismo de São Paulo: o projeto de lei complementar 32/2012

CINTIA REJANE MÖLLER DE ARAUJO
Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP
cintiamolleraraujo@terra.com.br

LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
lada10@terra.com.br

- **Área temática:** Relação Governo-Sociedade: Transparência, Accountability e Participação

- **Título do trabalho (português):** DEMOCRATIZANDO O TURISMO DE SÃO PAULO: O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 32/2012

- **Título do trabalho (inglês):** DEMOCRATIZING TOURISM IN SÃO PAULO: BILL N. 32/2012

- **Resumo:**

Este artigo discute a autonomia do Estado no processo de políticas públicas e pretende investigar as articulações políticas subjacentes ao Projeto de Lei Complementar 32/2012 (i.e., PLC 32/2012), ocorridas entre 2011–2015, no Estado de São Paulo. Saliente-se que o PLC 32/2012 preconiza a ampliação do apoio financeiro estatal para além das cidades estância, incluindo os municípios de interesse turístico. Adicionalmente, ele propõe critérios mais técnicos para a seleção de cidades estância e, assim, almeja contribuir para modernizar parte da legislação turística em vigor no Estado de São Paulo, a qual se entende que atualmente favorece, *a priori*, um grupo minoritário de municípios. A pesquisa empírica revelou que o PLC 32/2012 encontra sérios obstáculos e resistências, visto que propõe a democratização das “regras do jogo”, as quais regulam a escolha das cidades estância, vigentes desde a década de 1960. Com efeito, ele contraria a lógica tradicional que permeia a escolha dessas localidades, ameaça o *status quo*, sugerindo uma quebra de velhos paradigmas no turismo paulista. Para realização desta pesquisa, adotou-se uma abordagem qualitativa e realizou-se um estudo de caso, cujos dados foram coletados a partir de pesquisa documental, observações participantes, entrevistas semiestruturadas e entrevistas focadas.

- **Palavras-chave:** Políticas Públicas, Participação Social, Cidades Estância.

- **Abstract:**

This paper discusses the autonomy of the State in the public policy process and intends to investigate the political discussions underlying Bill no. 32/2012 that took place during 2011–2015, in the state of São Paulo. It should be noted that Bill 32/2012 aims at broadening the state financial support in order to include the municipalities with touristic vocation, besides the touristic resorts. Additionally, this Bill suggests some technical criteria for choosing these localities and therefore intends to contribute to update part of the touristic legislation of the state of São Paulo, which favours nowadays, *a priori*, a minority group of municipalities. The empirical research revealed that Bill 32/2012 faces great obstacles and resistances because it proposes to democratize the “rules of the game” that regulate the selection of touristic resorts, since the 1960s. Actually, this Bill not only opposes the traditional logic of this process, but it threatens the *status quo*, conveying a proposal to break old paradigms in the tourism in São Paulo. In order to carry out this research, the authors decided to use a qualitative approach and to conduct a case study. The methodological procedures included documentary analysis, participant observation, semi-structured and focused interviews.

- **Key-words:** Public Policies, Social Participation, Touristic Resorts

1. Introdução

Em Agosto de 2011, constituiu-se, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, a Comissão de Estâncias, por meio do Ato n. 105, de 2011. Esse órgão foi concebido por alguns deputados estaduais, com o intuito inicial de estudar e revisar a legislação atual sobre cidades estância. Assim, esse organismo coordenou várias reuniões, buscando ouvir contribuições e refletir sobre estudos relacionados a esse tema e, para tanto, consultou diversos especialistas e atores estratégicos tais como: representantes do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE), da Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo, da Secretaria do Turismo do estado de São Paulo, do Conselho Estadual de Turismo (CONTUR), da Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo (APRECESP) e da Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico (AMITur), dentre outros.

Como resultado desses esforços, foi proposto, em março de 2012, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Projeto de Lei Complementar 32/2012 (doravante denominado PLC 32/2012), pela Frente Parlamentar pelo Desenvolvimento dos Municípios de Interesse Turístico (FREMITUR). A esse respeito, cabe destacar um dos principais argumentos utilizados pelos apoiadores do referido projeto de lei para defendê-lo, a saber: por meio dele, almeja-se colaborar na modernização e democratização de parte da legislação turística vigente no estado de São Paulo, a qual se entende que atualmente beneficia, *a priori*, um grupo minoritário de municípios, i.e., as cidades estância (localidades em que a atividade turística encontra-se em estágio mais amadurecido).

De fato, apesar de o PLC 32/2012 ter forte viés democrático e veicular uma proposta de renovação da legislação turística no Estado de São Paulo, este trabalho irá abordar, dentre outras questões, não apenas o processo de construção desta proposta, os atores que participaram de suas articulações e investiram na sua consolidação, detendo-se também num grupo de *players* vinculados ao turismo paulista que se opõe a este projeto de lei complementar, criando obstáculos e dificuldades para sua aprovação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Ademais, a partir deste quadro, também será possível refletir sobre os desafios e as adversidades a serem superados para democratizar o processo decisório no Turismo Brasileiro, especialmente no que tange à ampliação da participação cidadã no âmbito do mesmo.

2. Problema de Pesquisa e Objetivo

Com efeito, os apoiadores do PLC 32/2012 advogam que ele tem inegável caráter democrático, pois além de contar com apoio de múltiplos atores (estatais e societais), se aprovado, ele contribuirá para ampliar o número de municípios a serem beneficiados com os recursos gerenciados pelo Departamento de Apoio e Desenvolvimento das Cidades Estância (DADE) - os quais atualmente são direcionados com exclusividade para as cidades estância. Neste particular, o referido projeto de lei sugere a institucionalização de uma nova categoria, i.e., os municípios de interesse turístico, possibilitando a eles igualmente, ter acesso a recursos públicos, que lhes permitiriam incentivar o turismo local. O PLC 32//2012 também introduz algumas inovações, propondo um novo conceito de cidade estância - baseado no entendimento de que os atributos que tradicionalmente qualificavam essas localidades não se sustentam na atualidade -, além de revisões periódicas do enquadramento de todo esse elenco de municípios. Assim, por esta perspectiva, esse projeto de lei complementar prevê que tanto as cidades estância como os municípios de interesse turístico sejam avaliados periodicamente, com a finalidade de verificar se os mesmos se enquadram nas categorias em que estão

classificados, cumprindo requisitos técnicos e legais, sendo que o não cumprimento destes poderá comprometer a renovação ou até mesmo implicar na revogação do seu *status*.

Como visto, o PLC 32/2012 propõe critérios técnicos para a avaliação das categorias de municípios acima elencadas – i.e., municípios de interesse turístico e cidades estância - e assim, busca inserir conteúdos de racionalidade na avaliação periódica. Todavia, apesar de seus méritos, ele encontra resistências de um grupo de atores, que não vê com bons olhos o prosperar desta proposta.

Com base no exposto, o objetivo desse estudo de caso é investigar como se deram as articulações políticas subjacentes ao PLC 32/2012, ocorridas entre outubro de 2011 e março de 2015, relativas a sua concepção, ao seu oferecimento e a sua tramitação na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Ademais, busca-se compreender a motivação de alguns dos principais atores (estatais e societários) do turismo paulista que alcançaram influenciar o processo de construção do PLC 32/2012, inserindo modificações e/ou impedindo o ingresso de tópicos no seu texto, até a sua versão final, que está pronta para ser votada, na referida casa legislativa. Por fim, pretende-se investigar também porque atualmente, alguns atores ainda insistem em obstruir o envio do PLC 32/2012 ao plenário da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, para que o mesmo seja votado definitivamente pelos deputados estaduais.

3. Revisão Bibliográfica

Os debates sobre políticas públicas, de acordo com Souza (2006:25-26), requerem que se responda a questionamentos sobre o espaço que os governos dispõem no contexto da definição e da implementação de políticas públicas. A esse respeito, a referida autora reitera que no âmbito de sociedades e Estados complexos, como os constituídos no mundo moderno, a perspectiva teórica prevalecente advoga que o Estado usufrui de autonomia relativa. Por conseguinte, se por um lado, o Estado usufrui de um espaço próprio de atuação, por outro lado, está sujeito e permeável a pressões e influências externas, sendo esta configuração a responsável, ao final, por gerar condições para a implementação das políticas públicas.

Miliband (1983:58) também refuta a tese da "neutralidade do Estado", insistindo na idéia de sua autonomia relativa. Na sequência, ele admite que existe um certo consenso entre as diversas correntes de pensamento quanto ao fato de que o Estado é constrangido em sua autonomia, por forças externas. Com efeito, o aludido autor reafirma que na visão liberal ou democrata pluralista a não primazia do Estado se deve às pressões advindas de uma pluralidade de grupos, interesses, partidos, dentre outros, enquanto na visão marxista, a não autonomia do Estado está relacionada com a pressão dos lobbies, organizações privadas e públicas a serviço do capital. Assim, para Miliband (1982:25, 73), há um elenco de forças e pressões poderosas capazes de influenciar as decisões estatais, valendo reiterar que são diversos os atores "que detém poder fora do sistema estatal e cujo poder afeta este último [i.e. o Estado] em grande medida".

No que concerne às atividades estatais, para Saravia (2006:24), o ambiente atual em que se desenvolvem as referidas atividades é crescentemente dinâmico, favorecendo conseqüentemente, a articulação entre indivíduos, empresas, organizações nacionais e internacionais, tanto quanto entre Estados. Saravia (2006:29) observa igualmente que o processo de políticas públicas "nao possui uma racionalidade manifesta". Desse modo, para ele, não se trata de um fluxo tranquilo de decisões, no qual cada ator tem conhecimento claro do seu papel e de como desempenhá-lo. A sensação de desordem que se tem diante da turbulência e da complexidade do processo de políticas públicas bem como a percepção da

debilidade do Estado para implementá-las impactam não apenas o cidadão comum, afetando também os atores administrativos, políticos e seus analistas.

Para Subirats (2012:1, 3), vive-se atualmente, em uma sociedade mais interdependente em nível global, em que se observa o aumento da fragmentação institucional e em que o Estado perde relevância. Nesse cenário, os processos de decisão pública baseiam-se cada vez mais em lógicas interligadas - com poder relacional e capacidade de exercer influências - e menos em uma hierarquia formal. Consequentemente, o Estado não é a representação democrática única é indiscutível de um conjunto de indivíduos, ou seja, está longe de ser o ator mais forte e influente, sendo apenas mais um agente no contexto das relações de poder, limitado na sua capacidade de ação. Na sequência, Subirats (2012:6, 8) chama atenção para o fato de que frequentemente, acredita-se que os atores institucionais representam a "coisa pública". Todavia, lembra que isso não impede a presença e a intervenção de outros atores, que podem reivindicar a representação de interesses gerais. Para ele, a própria concepção democrática e o princípio do Estado de Direito requerem a participação dos atores privados, que têm seus objetivos e interesses impactados de alguma forma pelo problema coletivo, o qual se tenta equacionar. A esse respeito, o próprio autor alerta que a definição de um problema público é influenciada pelas forças políticas, destacando a importância do papel dos vários atores e sua capacidade de impulsionar certos temas e/ou de bloquear determinadas "questões". Assim, os problemas, ao emergirem no interior da sociedade civil se "debatem" em meio a um espaço político-administrativo e, é a partir desses embates que alguns deixam de ser simples "demanda social" e ganham status de "necessidade pública". Portanto, na visão de Subirats (2012:6), o espaço de uma política pública é o marco em que atores públicos interagem, com intensidades variadas, com outros atores não-públicos, possibilitando a construção de ações alternativas.

Com referência à influência de grupos sobre a ação estatal, Diniz e Bosh (1986:29) sugerem analisar a política da representação de interesses em termos da disputa por recursos de poder. Tal disputa pode se expressar por meio de tentativas de influenciar diretamente o processo decisório, mas também via procedimentos diversos, como ações empreendidas no sentido de pressionar a elite dirigente em favor da adoção de uma opinião ou por intermédio de campanhas amplas em torno de princípios gerais (os quais, no entanto, tem um forte apelo político), cuja finalidade é revitalizar a posição relativa do grupo em questão. (Left,1968, *apud* Diniz e Bosh,1988:29). Ademais, em termos de processo decisório, Diniz e Bosh (1986:29,30) alertam que é possível que um grupo de atores detenha pouca ou nenhuma capacidade de iniciativa no campo das políticas públicas. Porém, ao longo da evolução do processo decisório, tais atores podem vir a reunir poder de negociação ou de veto. Com efeito, alguns atores sociais são capazes de incentivar certas formas de ação, cujo objetivo é impulsionar o Estado em direção à redefinição de sua atuação em determinadas esferas ou levá-lo a se posicionar com relação a temas e áreas que até então escapavam de seu raio de atuação.

De acordo com Theoudoulou (1994:2), a reflexão a respeito de políticas públicas estimula a emergência de um amplo elenco de questionamentos. De início, é preciso ter consciência de que há uma distinção entre o que o governo pretende fazer e o que ele de fato realiza, bem como de que a inatividade do governo é tão importante quanto a sua efetiva atuação. Considere-se ainda a noção de que a política pública não está restrita a atores formais e isto significa reconhecer que existem atores informais, os quais atuam influenciando e constrangendo o processo político, sendo que alguns deles são de notória relevância. Segue-se também a necessidade de se ter claro que a política pública não se limita à análise de legislações, regulamentos, regimentos, relatórios governamentais, requerendo o exame de

outros elementos, para além dos normativos. A partir dessa perspectiva, a produção de políticas públicas é percebida como um processo em curso, que envolve muito mais do que a simples etapa de promulgação de uma lei, pressupondo também um conjunto de ações subsequentes, relativas às suas implementação, efetivação e avaliação.

Quanto ao papel do governo, no campo das políticas públicas, segundo Kingdon (1995:42, 153), há que ser considerado as eventuais transformações que ocorrem no seu interior e seus impactos no processo decisório. Na esfera do Legislativo, por exemplo, alterações de congressistas e das comissões parlamentares criam oportunidades para emergência de novas propostas, ao mesmo tempo em que concorrem para promover o esquecimento de outras. Da mesma forma, mudanças no Poder Executivo, i.e., nos Ministérios e Secretarias de governo, geram uma nova onda de disputas por espaços políticos, impactando a agenda governamental. Adicionalmente, ele também reconhece a existência de vários grupos fora do círculo governamental, que exercem influência na agenda do governo. Todavia, nesse caso, sustenta que apesar de o núcleo principal do Poder Executivo (i.e., presidente, governador ou prefeito e seus *staffs* mais próximos) ter papel central no que tange ao estabelecimento da agenda, no âmbito da inserção de alternativas / ajustes aos projetos oferecidos bem como da implementação dos mesmos, ele detém controle menor, em razão da importância que adquirem outros atores (públicos e societários), nessas fases.

Lowi (1994:2) argumenta que o termo política pública expressa a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, ultrapassando a simples noção de leis, estatutos e assembléias. Por conta disso, chama atenção para a emergência de novos valores na cultura política, relativos à publicização de decisões, os quais remetem à idéia de esfera pública com um sentido distinto da noção de esfera estatal.

Para Marques (1997:29-30), a abordagem marxista, a qual reconhece a influência preponderante dos capitalistas na constituição das ações do Estado, é acertada. Todavia, ele argumenta que é relevante considerar também outros atores, cujo impacto se faz sentir nas políticas públicas, como os agentes estatais e as corporações profissionais. Desse modo, Marques (1997:34) conclui que o resultado das políticas é incerto, depende de embates e das abordagens adotadas pelos vários atores, sendo que os três mais importantes são: os capitalistas, as corporações profissionais e os atores estatais. Consequentemente, sugere que para se compreender melhor a produção e a implementação de políticas públicas é necessário se proceder a um estudo dinâmico das relações entre os diversos atores, o qual pode ajudar a entender o papel de cada um no âmbito do processo de produção de políticas públicas.

No que concerne ao Brasil, há que se salientar igualmente, o advento da redemocratização (cujo marco temporal é a década de 1980) e seu impacto na seara das decisões estatais, cabendo salientar, segundo Abers e Kech (2008:99), que esse processo logrou contribuir para disseminar o desejo crescente do cidadão por maior participação na vida pública, gerando, por conseguinte, efeitos no processo de políticas públicas. A esse respeito, para Melo (1999:81-82), a partir da transição democrática brasileira, iniciada nos anos de 1980, temáticas relacionadas à participação da sociedade no curso das ações estatais, à transparência e à descentralização, dentre outras, passaram a fazer parte da agenda emergente de pesquisas.

Com efeito, as mencionadas práticas participativas se materializaram em um conjunto de organismos, presentes em várias localidades do território nacional brasileiro, que funcionam como instâncias específicas de participação e representação cidadã, tais como: os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências Nacionais, os Orçamentos Participativos, podendo-se observar também, ainda que em menor escala, experiências de Planos Diretores, Planos Plurianuais, Comitês Participativos, Comissões, Ouvidorias dentre outros

(Avritzer:2009,15). No entanto, para Avritzer (2011:13-14), o maior desafio atual dos pesquisadores desta temática parece ser desvendar o real papel das diversas formas de participação na operacionalidade da democracia. Wampler (2011:43) também alerta para a importância de se buscar medir e avaliar o impacto das instituições participativas, ressaltando que os resultados por elas produzidos variam muito. Com efeito, ele menciona que certos pesquisadores tem identificado mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, transformações nos tipos de políticas públicas implementadas pelos governos, bem com melhorias nas capacidades políticas dos cidadãos e progressos e aprofundamento da democracia local. Em contrapartida, o referido autor aponta que outros estudiosos registram que algumas destas instituições participativas têm produzido mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em certos casos, nenhum tipo de alteração. Neste particular, cabe o atentar para o comentário de Abers (2000:3-4) relativo ao processo de democratização, o qual, apesar dos avanços, não alcançou ainda eliminar os vícios tradicionais da governança no Brasil. Por conta disso, a autora reitera que muitos fóruns participativos ainda são facilmente manipuláveis por grupos de interesse e políticos corruptos, os quais estimulam a descentralização do processo decisório, para auferir benefícios.

A partir dos trabalhos abordados, pretendeu-se conhecer a visão de alguns estudiosos com respeito à autonomia do Estado em relação ao processo de políticas públicas bem como refletir sobre o papel dos vários atores (estatais e societais) no âmbito do referido processo.

4. Metodologia

Para a realização desse artigo, adotou-se uma abordagem qualitativa e realizou-se um estudo de caso. Os dados foram coletados a partir de pesquisa documental, observações participantes, entrevistas semi-estruturadas e entrevistas focadas.

No que concerne à modalidade observação participante, os pesquisadores acompanharam, no decorrer de 2011 e 2012, três reuniões para se discutir o PLC 32/2012, realizadas na Assembleia Legislativa de São Paulo, nas quais estavam presentes vários atores (estatais e societais) do turismo paulista. Paralelamente, durante 2012, 2013 e 2014, os pesquisadores empreenderam visitas técnicas e participaram de encontros em oito cidades estância do estado de São Paulo, além de compareceram em reunião da Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo - APRECESP (que congregou a maioria dos prefeitos das cidades filiadas a essa associação) e nas três últimas edições do Congresso do Turismo Paulista (i.e., em 2012, 2013, 2014), organizado pela Associação dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico - AMITur. Ainda ao longo de 2013 e 2014, eles também participaram de doze encontros do Conselho de Turismo do Estado de São Paulo (COMTUR), que contaram com a presença de representantes paulistas de importantes segmentos turísticos, bem como de agentes públicos e assim, assistiram a vários debates que abordavam questões relativas aos municípios de interesse turístico e às cidades estância. Nessas ocasiões, os pesquisadores tiveram a oportunidade de conhecer os atores mais influentes e fortemente relacionados ao PLC 32/2012, aprender um pouco sobre a complexidade dos contextos das cidades estância e dos municípios de interesse turístico e desvendar alguns detalhes e peculiaridades a respeito das articulações e das relações de força existentes entre alguns desses *players*. Ademais, puderam ter acesso a informações sobre leis, decretos, artigos acadêmicos e jornalísticos, relatórios e estudos associados ao PLC 32/2012, às cidades estância e aos municípios de interesse turístico.

À medida que os vários estágios da pesquisa prosseguiram, os pesquisadores buscaram organizar e sistematizar os dados e as informações coletadas, a partir de: documentos legais (i.e., Constituição do Estado de São Paulo e algumas de suas Emendas, leis sobre cidades

estância, versões preliminares do PLC 32/2012, etc), atas das reuniões do Conselho de Turismo do Estado de São Paulo, registros e observações das reuniões e de comentários de vários atores sobre a temática do PLC 32/2012, etc.

Desse modo, foi possível esclarecer algumas questões fundamentais, ao mesmo tempo em que emergiram outras indagações. Para esclarecer tais lacunas realizaram-se, ao longo de 2014, nove entrevistas semiestruturadas, baseadas em um roteiro com questões abertas, traduzidas em perguntas básicas, que são complementadas por outras, as quais emergem de forma natural, no momento da entrevista. De fato, foram entrevistados nove atores estratégicos, que participaram das articulações políticas relacionadas à construção do PLC 32/2012 (i.e., da sua concepção, do seu oferecimento na Assembléia Legislativa de São Paulo, da sua tramitação nas diversas comissões parlamentares, etc). Vale dizer ainda, que alguns entrevistados concordaram em se reunir com os pesquisadores uma segunda vez, em fevereiro, março e abril de 2015, para a realização de quatro entrevistas focadas, com o objetivo de corroborar certos fatos e entendimentos. Ao final, os pesquisadores empreenderam um total de treze entrevistas (i.e., nove semiestruturadas e quatro focadas).

No que concerne à leitura sistematizada dos documentos e das transcrições das entrevistas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, a fim identificar padrões e definir unidades de registro (Bardin, 2011).

Os principais resultados decorrentes dessa investigação serão relatados no próximo tópico.

5. Análise dos Resultados

Na década de 1970, no âmbito do estado de São Paulo, ocorreu a promulgação das leis n. 10.426/71 e n. 1.457/77, que consagraram a classificação das cidades estância em vigor atualmente, a saber: hidrominerais, balneárias, climáticas e turísticas. Todavia, de acordo com alguns autores (Raimundo et al., 2010:3,4), desde há muito já se observa o caráter obsoleto de tais critérios de classificação, sobretudo em relação às estâncias climáticas. Nesse caso, eles acreditam que essa classificação é ultrapassada (pois se serve de critério de médias de temperatura, que com o tempo, foram superados), diante das mudanças climáticas vivenciadas, na atualidade. Com relação às estâncias turísticas, estes estudiosos também questionam essa categoria, introduzindo indagações com relação aos critérios e parâmetros que são adotados para avaliar seus atrativos.

Adicionalmente, com base na leitura das atas relativas às reuniões do Conselho de Turismo do Estado de São Paulo (COMTUR), realizadas em 2013 e 2014 e, no acompanhamento dos autores desse artigo às referidas reuniões, destaque-se que a palavra “estância” aparece com certa frequência (i.e., em seis das doze atas) nas discussões, sendo possível perceber que há certo consenso de um grupo majoritário de conselheiros, com relação à necessidade de se atualizar o conceito de cidade estância, alterar o processo de criação e de classificação destas, tornando-os mais técnicos e transparentes. De fato, no que tange a essas questões, os nove atores entrevistados (respondentes das entrevistas semiestruturadas) também se declararam a favor.

Assim, os deputados autores do PLC 32/2012, atentos a essas tendências, buscaram introduzir um conceito mais atual de cidade estância e novas normas para a sua classificação. Neste particular, vale dizer que a Comissão de Estâncias, que auxiliou na elaboração do PLC 32/2012 – e foi incumbida de estudar a legislação atual sobre cidades estância, consultar estudos sobre o tema, ouvir contribuições dos vários atores (públicos e privados) e promover debates e discussões - concluiu que a classificação ainda em vigor nos dias de hoje é ultrapassada, não cumprindo mais a função designadora de localidade diferenciada, em termos de atividades

turísticas. Assim, a aludida comissão ofereceu um conceito mais contemporâneo e sugeriu a reformulação dos parâmetros que definem localidades como cidades estância, propondo adicionalmente, uma nova categoria de localidades turísticas, ou seja, os municípios de interesse turístico. Desse modo, após intensos debates, acordou-se que um município poderá vir a ser classificado como cidade estância, se ele for considerado destino turístico consolidado, determinante de um turismo efetivo gerador de deslocamentos e estadas de fluxo permanente de visitantes. Além disso, ele deve possuir expressivos atrativos turísticos de uso público e caráter permanente, naturais, culturais ou artificiais, que permitam que ele se enquadre em qualquer um dos doze segmentos definidos pelo Ministério do Turismo do Brasil.

Há também que se considerar, no caso de cidade estância, que é preciso que a mesma disponha dos seguintes equipamentos e serviços turísticos: meios de hospedagem, serviços de alimentação, serviços de informação e receptivo turísticos. Deve possuir igualmente, infraestrutura de apoio turístico, tal como acesso adequado aos atrativos, serviços de transporte, de comunicação, de segurança e de atendimento médico emergencial, tanto quanto sinalização indicativa de atrativos turísticos, adequada aos padrões internacionais. No que concerne à água potável, sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários e gestão de resíduos sólidos, é obrigatório que o município disponibilize infraestrutura básica capaz de atender às populações fixas e flutuantes. Para finalizar, o PLC 32/2012 prevê que a cidade estância tenha um Plano Diretor de turismo aprovado, o qual deve ser revisado a cada três anos e mantenha um Conselho Municipal de Turismo devidamente constituído e atuante. O referido organismo deve ser de caráter deliberativo e ser constituído, no mínimo, por representantes das organizações da sociedade civil representativas dos setores de hospedagem, alimentação, comércio e receptivo turístico, além de representantes da administração municipal nas áreas de turismo, cultura, meio ambiente e educação, que elegerão, dentre seus pares, o presidente do conselho, com mandato de dois anos.

Em relação aos Municípios de Interesse Turístico, apesar de terem uma associação, eles não são uma categoria institucionalizada, uma vez que inexistente lei ou norma atualmente, que disponha sobre critérios para que um município seja classificado como tal. Além disso, eles não contam com verba ou apoio financeiro, por parte do Estado, para seu desenvolvimento, em contraste com as cidades estância, as quais tem acesso a um suporte financeiro estatal anual. Todavia, o PLC 32/2012 estabeleceu que estes municípios poderão ter acesso à apoio financeiro estatal, caso atendam algumas condições indispensáveis e cumulativas, a saber: ter potencial turístico; dispor de serviço médico emergencial e, no mínimo, dentre os seguintes equipamentos e serviços turísticos: meios de hospedagem no local ou na região, serviços de alimentação e serviço de informação turística. No que concerne ao abastecimento de água potável e à coleta de resíduos sólidos, o município de interesse turístico deve dispor de infraestrutura básica capaz de atender às populações fixas e flutuantes. Também deve possuir expressivos atrativos turísticos, Plano Diretor de turismo e Conselho Municipal de Turismo, sendo que o PLC 32/2012 demanda que os dois últimos devem estar alinhados com os mesmos termos previstos para as cidades estância. Quanto à exigência constante no PLC 32/2012 de o município de interesse turístico possuir Plano Diretor para que lhe seja atribuído esse *status*, os técnicos do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), entrevistados pelos autores desse artigo, contestam esse tópico do referido projeto de lei complementar, alegando que ele pode refletir interesses de certos grupos, que almejam ser contratados para prestar esse serviço. Na verdade, na visão desses técnicos, seria mais apropriado não incluir esse item como pré-requisito para o enquadramento oficial nessa categoria de municípios.

Outra inovação introduzida pelo PLC 32/2012 para ambas as categorias – i.e., Cidades Estância e Municípios de Interesse Turístico – refere-se à ideia de se proceder a um processo revisional do seu *status*. Em outras palavras, o PLC 32/2012 prevê a ocorrência de uma revisão, a cada quatro anos, do *status* de ambas as categorias, ratificando-o ou revogando-o, impondo-lhes conseqüentemente, o risco de ver revogadas as leis que lhes conferem os benefícios associados a sua condição.

Ressalte-se, contudo, que no início das tratativas relativas ao PLC 32/2012, os autores desse artigo identificaram resistências de vários atores, centradas em disputas com relação aos recursos gerenciados pelo Fundo de Melhoria das Estâncias. De fato, vale lembrar que o Fundo de Melhoria das Estâncias tem como escopo incentivar a atividade turística nas cidades estância do Estado de São Paulo, através da transferência de recursos, segundo a lei nº 7.862/92. Ele está sob a responsabilidade do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE (que é órgão vinculado à Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo) e está inscrito na Constituição do Estado de São Paulo, a qual, em seu artigo 146, assegura que ele terá dotação orçamentária anual nunca inferior a 10% da totalidade da arrecadação dos impostos municipais das estâncias, no exercício imediatamente anterior.

Assim, a partir de acompanhamento das várias discussões sobre o PLC 32/2012, observou-se que alguns deputados estaduais e prefeitos – sobretudo aqueles vinculados às cidades estância, além da própria Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo (APRECESP) – opunham-se ao referido projeto, pois alegavam que ele poderia vir a favorecer a drenagem de recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias (atualmente destinado apenas às cidades estância). De fato, eles mencionavam que temiam que a partir da aprovação do PLC 32/2012, os municípios de interesse turístico viessem a pleitear parte dos recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias. Em razão disso e, prevendo um impasse, os deputados estaduais autores do projeto empreenderam negociações com o Poder Executivo, ao longo de 2011 e 2012, com o fim de aumentar as dotações desse fundo, para poder viabilizar o PLC 32/2012.

Com efeito, os deputados estaduais autores do PCL 32/2012 alcançaram articular junto ao Poder Executivo, para que ele enviase uma proposta de Emenda Constitucional à Assembléia Legislativa do estado de São Paulo, sugerindo a criação de um novo fundo, o “Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos” (que continuará a repassar recursos para as cidades estância, mas destinará também uma pequena parcela para os municípios de interesse turístico). O novo fundo irá substituir o fundo anterior e passará a ter dotação orçamentária anual correspondente a 11% da totalidade da arrecadação dos impostos municipais das cidades estância no exercício imediatamente anterior. Assim, em razão do aumento proposto, as cidades estância poderão manter o seu *share* de participação no total da arrecadação dos impostos municipais das aludidas cidades estância no exercício imediatamente anterior, sendo possível também repassar recursos às localidades consideradas municípios de interesse turístico.

A referida proposta de Emenda Constitucional, denominada doravante PEC 11/2013, já foi enviada à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em dezembro de 2013, e está pronta para Ordem do Dia, desde 20/02/2014. Em outras palavras, ela aguarda ser enviada ao plenário da aludida casa legislativa, para ser votada. De fato, sabe-se que a PEC 11/2013 deverá ser enviada em conjunto com o PLC 32/2012, que também aguarda o envio ao plenário, uma vez que só será possível viabilizá-lo, com o suporte da referida emenda constitucional.

Paralelamente, ressalte-se que o PCL 32/2012 já foi aprovado (com algumas ressalvas) nas diversas comissões da Assembléia Legislativa de São Paulo, a saber : (1) Comissão de

Constituição, Justiça e Redação; (2) Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais; (3) Comissão de Atividades Econômicas; (4) Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento e, como dito anteriormente, está pronto para ser enviado à votação do plenário da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, desde 13/12/2013. Ademais, ao longo de 2014, identificou-se que várias prefeituras do estado de São Paulo, que pleiteiam ser enquadradas como municípios de interesse turístico, enviaram moções de apoio tanto ao PLC 32/2012 como à PEC 11/2013, como consta no site oficial da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Acrescente-se ainda, que em fevereiro de 2015, o atual Secretário de Turismo do Estado de São Paulo esteve na referida casa legislativa e solicitou ao colégio de líderes desta casa, em nome do Governador do Estado de São Paulo, que colocasse o referido projeto de lei complementar em votação.

Assim, pelo exposto, parece evidente o apoio de um amplo grupo de atores ao PLC 32/2012. Todavia, após percorrer todas essas etapas, permanece um questionamento: Porque um projeto de lei com o perfil do PLC 32/2012, cujas controvérsias e resistências maiores parecem ter sido superadas - e que segundo os deputados autores do mesmo, tem caráter democrático e inclusivo - e possui apoio do Poder Executivo estadual não alcança ser enviado ao plenário da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, para votação? Em outras palavras: Quais forças se opõem ao PLC 32/2012, mesmo depois de cumpridas todas as fases acima elencadas?

Para responder a tal questionamento é necessário, *a priori*, resgatar o processo vigente de seleção das cidades estância, no Estado de São Paulo. Assim, do ponto de vista técnico, o atual processo de criação de cidade estância pode ser resumido às seguintes etapas: cabe a prefeitura do município pleiteante ao título de estância reunir toda a documentação exigida e encaminhá-la à Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, que a repassa ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE. O Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias - DADE, por sua vez, analisará a documentação e, se a aplicação for coerente, o pedido será enviado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que o avaliará, podendo aprová-lo ou não. Havendo aprovação, ela implicará na concessão do título de estância ao município. Todavia, há uma série de nuances políticas, mencionadas pelos atores entrevistados, que permeiam esse percurso, sobre as quais serão tecidas breves considerações.

Destaque-se primeiramente, com base no relato dos entrevistados e nos vários dados e informações coletadas, que o processo de criação de estâncias, no Estado de São Paulo, tem sido conduzido, em boa parte, com forte viés político e, às vezes, pouca transparência. Desse modo, as atuais cidades estância não são submetidas efetivamente, à avaliação técnica periódica e, assim, uma vez que a localidade é alçada a essa condição, dificilmente perde o *status*. Por outro lado, existem atualmente inúmeros pedidos de municípios pleiteantes à condição de cidade estância, esperando deliberação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A razão da referida demora se dá por diversos motivos, devendo-se ressaltar que um deles, segundo alegado por vários entrevistados, refere-se ao fato de que o município, ao ser alçado à condição de cidade estância, passa a fazer parte de um “grupo de elite” e, por conta disso, passa a ter acesso aos recursos públicos do Fundo de Melhoria das Estâncias, o que torna a cota individual de cada cidade que já é estância, menor. Neste particular, os entrevistados ouvidos pelos pesquisadores alegam que, subjacente a esse processo, há articulações políticas que envolvem vários atores (prefeitos, congressistas, atores privados, etc), com interesses diversos, ora em favor do não incremento do número de cidades estância, ora a favor de que algum município venha a se tornar cidade estância.

O PLC 32/2012, em contraste a esse cenário, sugere critérios mais técnicos e transparentes (em oposição aos critérios vigentes) para a criação e classificação de cidades estância e municípios de interesse turístico, além de uma proposta de revisão periódica para avaliar se ambas as categorias estão efetivamente cumprindo as regras que lhes asseguram manter suas respectivas classificações, acenando-lhes inclusive com o risco de perda do *status* adquirido. Por conta disso, ou seja, por sugerir a alteração das “regras do jogo” que vêm regendo a criação das cidades estância, os nove entrevistados, ao longo desse estudo, acreditam que o PLC 32/2012 se opõe aos interesses de um grupo de atores, os quais, em contrapartida, buscam criar dificuldades para que o mesmo seja enviado ao plenário da Assembléia Legislativa de São Paulo, para ser votado.

6. Conclusão

Conforme mencionado na introdução desse trabalho, tem-se aqui o objetivo de investigar como se deram as articulações políticas subjacentes ao PLC 32/2012, ocorridas entre outubro de 2011 e março de 2015, relativas a sua concepção, ao seu oferecimento e a sua tramitação na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Ademais, busca-se compreender a motivação de alguns dos principais atores (estatais e societais) do turismo paulista que alcançaram influenciar o processo de construção do PLC 32/2012, inserindo modificações e/ou impedindo o ingresso de tópicos no seu texto, até a sua versão final, que está pronta para ser votada, na referida casa legislativa. Por fim, pretende-se investigar também porque atualmente, alguns atores ainda insistem em obstruir o envio do PLC 32/2012 ao plenário da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, para que o mesmo seja votado definitivamente pelos deputados estaduais.

De início, no âmbito do referencial teórico, esta pesquisa pretendeu destacar a visão de alguns estudiosos com respeito aos papéis do Estado e dos diversos atores societais no processo de políticas públicas. Assim, os autores elencados nesse estudo entendem que no contexto de sociedades e Estados complexos, como os constituídos no mundo moderno, a perspectiva teórica prevalente advoga que o Estado usufrui de autonomia relativa, sobretudo em sociedades democráticas, compartilhando decisões com diversos outros atores societais. Neste particular e, comparando-se tais considerações com a realidade aqui observada, percebe-se que há fortes indícios de convergência entre teoria e o caso do PLC 32/2012, uma vez que se constata, no plano dessa pesquisa, a existência de articulações frequentes entre atores estatais e societais, que buscam influenciar o processo decisório de políticas públicas, incluindo suas demandas e interesses na agenda governamental.

Na sequência, ressalte-se o caráter democrático, contemporâneo e técnico, do PLC 32/2012. Com efeito, ele foi construído por um elenco amplo de atores, ou seja, conseguiu, ao longo de sua trajetória, atrair paulatinamente, o apoio de vários *players* (estatais e privados). Desse modo, se aprovado, o aludido projeto propõe a ampliação do apoio estatal ao desenvolvimento do turismo paulistano, para além das 70 cidades estância, incluindo nesse rol os 140 municípios de interesse turístico. Adicionalmente, o PLC 32/2012 se notabiliza por oferecer um conceito inovador de cidade estância, propondo requisitos e procedimentos mais técnicos e transparentes para a seleção das cidades estância e dos municípios de interesse turístico e novos critérios para sua classificação, sem falar da proposta de revisão periódica. Nesse caso, passados quatro anos da classificação atribuída, os municípios pertencentes ambas as categorias serão reavaliados para verificar se fazem jus ao seu *status*, podendo o mesmo ser ratificado ou revogado, juntamente com os benefícios a ele associados, em caso de inadequação de sua condição.

Todavia, vale lembrar que na fase inicial da elaboração desse projeto de lei foram identificadas resistências de diversos atores - sobretudo daqueles que se alinhavam com os interesses das cidades estância -, os quais temiam que a partir da aprovação do PLC 32/2012, os municípios de interesse turístico poderiam ameaçar a posição financeira das cidades estância, pleiteando recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias, os quais são destinados exclusivamente às cidades estância. Por conta disso, promoveram-se os devidos ajustes e, assim, parecia que os obstáculos ao PLC 32/2012 estavam superados e que o aludido projeto de lei reunia chances finalmente, de ser enviado para o plenário da Assembleia Legislativa para ser votado. Entretanto, causa estranheza que o PLC 32/2012 não alcance, até o momento, ser enviado para o plenário da referida casa legislativa, para votação de todos os deputados estaduais.

Para melhor entender essa situação é importante atentar primeiramente, como sugerido ao longo dessa pesquisa, que o processo de criação das cidades estância no Estado de São Paulo envolve, em boa parte, jogos e expectativas de ganhos políticos, múltiplos interesses partidários, troca de favores e uma rede de relações, nos melhores moldes das velhas e conhecidas práticas de clientelismo político. Com efeito, há articulações políticas (subjacentes a esse processo) que incluem vários atores (estatais e societários), sendo que alguns deles ainda resistem à alteração das regras que vêm regendo a criação das cidades estância, dado que vêm obtendo benefícios e vantagens, a partir dos primórdios dessa configuração.

Em contrapartida, o PLC 32/2012 - em virtude de adotar critérios mais técnicos e transparentes para a criação e classificação de cidades estância e de municípios de interesse turístico -, evidencia sua divergência em relação ao sistema vigente (desde os anos 1960 e permeado por critérios políticos), impondo perdas a atores que vem obtendo “sucesso”, no âmbito do cenário atual. Na esteira dessas observações, é razoável deduzir-se que a raiz da resistência que o PLC 32/2012 encontra para ser enviado ao plenário da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo pode residir no fato de o mesmo buscar introduzir maior racionalidade na produção de políticas públicas, propondo novos padrões, os quais sugerem abordagem distinta em relação ao *modus operandi* em vigor. Em suma, infere-se que o PLC 32/2012 contraria interesses arraigados, simbolizando pois, uma clara proposta de quebra de paradigmas no turismo paulista, a qual não é desejada por determinados atores.

Para finalizar, reitera-se a importância de apontar os desafios e as dificuldades para democratizar o processo decisório de políticas públicas no Turismo Brasileiro, especialmente no que tange à ampliação da participação cidadã no âmbito do mesmo, muitas vezes embaçada, devido, dentre outras razões, à herança autocrática, centralizadora e elitista que ainda se perpetua e se evidencia em algumas lideranças. Tais lideranças insistem em desconsiderar a importância de se incluir questões de justiça social e de repartição de benefícios na agenda governamental e, assim, menosprezam frequentemente as demandas e reivindicações de segmentos mais vulneráveis.

Referências bibliográficas

- ABERS, R.; KECH, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**. Salvador, v.21, n. 52, p. 99-112. 2008.
- ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

- AVRITZER, L. A qualidade da democracia ea questão da efetividade da participação: mapeando o debate. Pires RR, organizador. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p.13-28.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica. **O que deve se ler em Ciências Sociais no Brasil. São Paulo, Cortez–ANPOCS**, p. 9-34, 1996.
- CEPAM. Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal. Capacitação para a modernização de Instrumento de Gestão dos Programas de Apoio ao Desenvolvimento Municipal. Estudo realizado para a Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. São Paulo, fevereiro, 2010.
- GOHN, M. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2003.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 1995. 2nd ed.
- LOWI, T. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, n.38, p. 3-14, 1994.
- MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, n. 43, p. 67-102, 1997.
- MELO, M. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo/Brasília: Ed. Sumaré/Ed. Capes, v.3, p. 59-10, 1999.
- MILIBAND, R. State power and class interests. **New Left Review**, London, n.138, p. 57-68, March/April,1983.
- MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2a edição. 1982,
- RAIMUNDO, S.; ALMEIDA, M.; SOLHA, K. Análise da Cronologia de Criação das Estâncias Turísticas no Estado de São Paulo. In: **Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**. São Paulo, Brasil , 20 - 21 set 2010.
- SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei Complementar PLC 32/2012. Estabelece condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse Turístico. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1089087>. Acesso em: 15 abr. 2015.
- SÃO PAULO. Constituição (1989). Proposta de Emenda à Constituição n.11, de 13 de dezembro de 2013. Dá nova redação ao artigo 146, com o objetivo de ampliar o universo dos Municípios beneficiários dos recursos vinculados ao Fundo de Melhoria das Estâncias. São Paulo. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1186146>. Acesso em 31 mar. 2015.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria política pública. In: SARAVIA, E.; FERNANDES, E. (Orgs). **Políticas Públicas**, Brasília: ENAP, 2006, vol. I, p. 21-42.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- SUBIRATS, J. Nuevos tempos? Nuevas políticas públicas? Explorando caminhos de respostas. **Conferência magistral del XVII Congreso del CLAD**, Cartagena, Colombia, 30 oct – 2 nov 2012.

- THEODOULOU, S. The nature of public policy. In: THEODOULOU, S. and CAHN, M. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995. parte one, p. 1-9.
- WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. parte I, p. 43-51.