

## **Instituições Participativas e a Pandemia de COVID-19: um estudo sobre o Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu**

**Juliana Ferreira da Silva<sup>1</sup>**

**Bruno Martins Augusto Gomes<sup>2</sup>**

**Huascar Pessali<sup>3</sup>**

**Exzolvildres Queiroz Neto<sup>4</sup>**

**Resumo:** Motivado pelo contexto da pandemia da COVID-19, este artigo buscou identificar a produção de bens democráticos em um conselho cuja atuação se dá sobre uma atividade socioeconômica fortemente impactada, o turismo, em um município conhecido por ser um dos principais destinos turísticos do Brasil, Foz do Iguaçu. Baseado na teoria fundamentada, normas jurídicas do conselho, atas de reuniões e entrevistas com conselheiros foram submetidas a análises de conteúdo e triangulação de fontes. Argumenta-se que a pandemia provocou alterações que refletem na produção democrática pelo colegiado. Houve esforços para manter a presença de conselheiros, porém a COVID-19 agravou lacunas já existentes na produção de bens como a transparência. Para além de suas normas formais, hábitos informais, como a seleção de novos membros, se estabeleceram e fazem parte do funcionamento do conselho.

**Palavras-chave:** Pandemia; Instituição participativa; Conselho; Turismo; Foz do Iguaçu.

## **Participatory Institutions and Covid-19 Pandemic: a study on the Foz do Iguassu Municipal Tourism Council**

**Abstract:** Motivated by the context of the COVID-19 pandemic, this article aimed to identify the production of democratic goods during the pandemic in a council whose actions take place on a strongly impacted socioeconomic activity, tourism, in a city known for being one of Brazil's main tourist destinations, Foz do Iguassu. Based on the ground theory, the council's legal norms, meeting minutes, and interviews with council members were submitted to content analysis and source triangulation. It is argued that the pandemic caused changes that reflect in the democratic production by the collegiate. There were efforts to maintain the presence of councilors, but COVID-19 aggravated already existing gaps in the production of goods such as transparency. Beyond its formal norms, informal habits, such as the selection of new members, have become established and are part of the functioning of the council.

**Keywords:** Pandemic; Participatory Institution; Council; Tourism; Foz do Iguassu.

---

Submetido em: 18.02.2022 ; aprovado em: 09.06.2022

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná. e-mail: fs.juliana1@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorado em Políticas Públicas, Professor do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas; Editor chefe da revista científica Turismo e Sociedade; e-mail: [gomesbma@ufpr.br](mailto:gomesbma@ufpr.br)

<sup>3</sup> Doutor em Economia pela University of Hertfordshire; Professor no Departamento de Economia e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR; e-mail: [pessali@ufpr.br](mailto:pessali@ufpr.br)

<sup>4</sup> Doutorado em Engenharia Agrícola na UNICAMP; Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana/ UNILA; e-mail: eqngeo@gmail.com

## 1. Introdução

O surto da COVID-19 (COronaVirus Disease) é um dos maiores problemas sanitários em escala global dos últimos anos (WERNECK e CARVALHO, 2020). Seus efeitos desafiam cidadãos e autoridades nas decisões e na condução das políticas públicas em diferentes áreas. Um dos desafios recai sobre a participação e o controle social (BISPO JÚNIOR e MORAIS, 2020; MARTELLI, 2020; AMÂNCIO et al., 2021).

Muitos setores da economia foram afetados pela pandemia em função das medidas de quarentena para diminuir a propagação do vírus. Dentre eles, o turismo tem sofrido impactos negativos contundentes (VELASCO-GONZÁLEZ, 2020; BENI, 2020; KORSTANJE, 2020; OMT, 2020). No Brasil, as políticas de turismo têm por fundamento a participação social por meio dos conselhos de políticas públicas (BRASIL, 2008; BRASIL 2018). Dentre as exigências do Ministério do Turismo para que um município componha o Mapa do Turismo Brasileiro, por exemplo, está um conselho municipal de turismo instituído legalmente e atuante (BRASIL, 2018).

Em um contexto de grandes incertezas e dificuldades para se tomar decisões, muitos defendem a concentração de poderes decisórios – o que singra em direção contrária à participação. Como se comportam então as instituições participativas, principalmente aquelas atuantes em setores fortemente atingidos na pandemia – como o turismo?

Foz do Iguaçu – PR é um dos destinos turísticos mais importantes do Brasil (PARANÁ TURISMO, 2021). O município compõe a Rota Turística Corredor do Iguaçu, definida pelo Ministério do Turismo como prioritária no Paraná para receber investimentos e ações de fortalecimento da governança (BRASIL, 2019). Ademais, Foz está na lista dos 21 destinos tendência de 2021 com foco na retomada do turismo (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2021). Isso sinaliza que o setor público vê o município como um destino importante que necessita de políticas específicas para desenvolver o turismo. No âmbito municipal, Foz do Iguaçu possui um órgão público dedicado ao turismo e também um conselho municipal de turismo atuante, criado em 2001 (FONTANA et al. 2018; ANJOS e RUIZ, 2012; NASCIMENTO, 2010; FOZ DO IGUAÇU, 2001). Por isso, este artigo se concentra no Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) daquele município.

Em que medida o COMTUR foi afetado pela COVID-19? Para tratar a questão, este artigo busca identificar a produção de bens democráticos durante a pandemia por aquele conselho. Os bens democráticos, de Smith (2009), enfatizam atributos desejáveis para que instituições participativas possam ser consideradas democráticas e para seu regular funcionamento. De acordo com Santos (2019), que analisou a produção dos bens democráticos em conselhos de saúde, o modelo teórico-analítico proposto por Smith sintetiza algumas dimensões e sentidos que a participação pode assumir nesses espaços ao refletir em que medida instituições participativas promovem inclusão, controle popular,

juízo ponderado e transparência. Já Bassani et al. (2022), em sua investigação acerca de normas jurídicas de conselhos municipais de turismo, utilizam o modelo de Smith por viabilizar uma análise dos desenhos institucionais de conselhos de políticas públicas e suas contribuições para a intensificação da participação de cidadãos nas decisões de seus municípios.

Assim, a abordagem permite dimensionar, a partir das teorias da democracia, quatro aspectos essenciais (bens democráticos) para a análise das instituições participativas (PESSALI e GOMES, 2020; WOO e KÜBLER, 2020). São eles a inclusão, o controle popular, a transparência e o juízo ponderado.

Para alcançar o objetivo proposto o artigo se concentra na triangulação e na análise de conteúdo de atas de reuniões, normas jurídicas, sites e perfil em rede social do COMTUR, bem como entrevistas com conselheiros vinculados ao setor público e à iniciativa privada.

## **2. Conselhos de políticas públicas e bens democráticos**

No Brasil, desde a redemocratização, a operacionalização e institucionalização da participação nas políticas públicas têm como principal instituição participativa os conselhos de políticas públicas (GOHN, 1990; CARVALHO e TEIXEIRA, 2000; SANTOS JUNIOR et al., 2004; TATAGIBA, 2002; DAGNINO et al., 2008). Isso é observado também no setor de turismo. Os conselhos municipais de turismo têm possibilitado a interação entre setor público e sociedade em um fórum para a troca de ideias e tomada de decisão (GOMES, 2018; BASSANI et al., 2020). A atividade desses conselhos é inclusive encorajada pelo órgão oficial de turismo da esfera federal, uma vez que a existência e a atuação de um conselho municipal de turismo constam no rol de exigências para que um município participe e receba alguns incentivos, como os do Mapa do Turismo Brasileiro.

Os conselhos de políticas públicas são uma experiência de inovação democrática no Brasil (BRAGA, 2020). Como tal, os conselhos se voltam a ampliar e intensificar a participação e a influência dos cidadãos nas deliberações políticas a partir de sua interação dialógica (SMITH, 2009; ELSTUB e ESCOBAR, 2019). Para dimensionar o quanto os conselhos cumprem tal função, Smith (2009) sugere verificar a produção de quatro bens democráticos: inclusão, o controle popular, a transparência e o juízo ponderado.

A inclusão diz respeito ao desenho da instituição possibilitar a igualdade entre os participantes tanto no que tange à presença quanto à voz. A presença é verificada pelas garantias e pelos incentivos à participação de cidadãos de diferentes grupos sociais afetados ou envolvidos no escopo das questões tratadas (SMITH, 2009). E a voz é

verificada pelas garantias e incentivos para que todas as pessoas possam expressar suas ideias, opiniões e preocupações e sejam ouvidas (ibid).

Mattijssen et al. (2015) destacam que o bem democrático da inclusão deve considerar formas em que as pessoas não estão fisicamente presentes, mas ainda assim têm meios para influir sobre os processos decisórios.

Assim sendo, há muitos elementos do desenho de um conselho que são condicionantes da produção de inclusão. A partição de cadeiras entre governos e sociedade civil, entre grupos diferentes da sociedade civil, e também os mecanismos de escolha dos membros são exemplos diretos disso (VERBA et al., 1995; FUNG, 2006; FARIA e LINS, 2017; ZERMIANI et al., 2019; BRAGA, 2020).

Smith (2009) alerta para a necessidade de analisar se as regras que promovem a presença de grupos historicamente sem acesso aos espaços decisórios são debatidas e revistas e se existem incentivos para mobilizar e apoiar participação e voz de cidadãos com pouca experiência em participação política, inclusive aqueles que representam grupos externos à instituição. Para Warren (1996), a democracia opera de forma ineficiente quando os indivíduos elaboram julgamentos e constroem preferências de forma isolada. Por isso, o autor (ibid) afirma a necessidade de prover incentivos à inclusão política para que o cidadão possa obter informações confiáveis, desenvolver habilidades críticas, e articular, defender e revisar suas posições. As formas de promover tais incentivos são variadas, como garantir a presença de minorias sociais ou de grupos pouco mobilizados (CLÈVE, 2015; CORNWALL, 2008) e a construção aberta das pautas, permitindo que mais indivíduos se manifestem (COELHO, 2011).

A voz pode ser entendida como a declaração de ideias e a manifestação da ação política. Para Hirschman (1973), voz é um comportamento que pode ser observado usado para demonstrar satisfação, insatisfação ou para tentar alterar uma situação nas interações pessoais e organizacionais. Smith (2009) expõe que as instituições democráticas necessitam prover oportunidades de expressão de demandas e de pontos de vista dos participantes, sejam aqueles cuja participação é formalizada em norma ou não.

O controle popular ou social quer verificar em que medida o desenho da inovação permite a influência dos participantes nos processos decisórios internos e nos direcionados à formulação e implementação de políticas públicas. Este bem democrático vislumbra em alguma medida a reformulação das relações típicas de poder entre cidadãos, especialistas, burocratas e políticos incumbentes, ao permitir aos primeiros elaborarem recomendações com efeitos potencialmente importantes. Por isso, Smith (2009) alerta que a participação de cidadãos em questões pouco relevantes ou cujas deliberações pouco ou nada lhe dão ouvidos indica não haver produção de controle popular pela instância participativa envolvida.

A divisão do poder e a capacidade de agir de forma coletiva são pontos a serem considerados na produção de controle popular. Fischer (2016) observa que o maior nível de controle popular pressupõe maior participação política e, dessa forma, este bem democrático vai ao encontro da própria democracia.

Acerca da divisão de poder, Faria e Ribeiro (2011) destacam o papel exercido pela presidência dos conselhos. Em geral, ela detém prerrogativas e funções próprias, como voto de desempate, decisões *ad referendum* e encaminhamentos de trabalhos à mesa diretora. Destarte, é importante examinar a presidência do conselho no dimensionamento da produção de controle popular (SANTOS, 2019). De forma análoga, é relevante identificar outras funções ou grupos que influenciam ou exercem liderança além da presidência.

O grau de influência da instituição na política pública, por seu turno, está condicionado pelo que se consegue normatizar a seu respeito. As atribuições normativas dos conselhos são indicadores de sua influência na política pública, já que definem seu propósito específico e sua alçada de atuação (LÜCHMANN et al., 2016; PESSALI e GOMES, 2020). Além da elaboração de normas, outros instrumentos de gestão que os conselhos podem utilizar são: elaboração de planos, fiscalização e fundo. Todavia, a utilização desses instrumentos de gestão depende das atribuições dos conselhos estabelecidas em suas normas de criação. Assim, existem conselhos consultivos, deliberativos, fiscalizadores, normativos e propositivos. Os consultivos orientam a decisão a ser tomada pelo poder público e respondem a propostas de políticas públicas. Os deliberativos decidem sobre políticas públicas a serem implementadas pelo poder público ou sobre alocação de recursos de um fundo. Os fiscalizadores analisam e sancionam ou não o cumprimento de políticas e a destinação de recursos, ao passo que os normativos criam normas para o funcionamento de uma política. Por fim, os propositivos elaboram recomendações e propostas de ação ao poder público.

A transparência refere-se ao grau de abertura e visibilidade das ações empreendidas pela inovação democrática tanto para seus próprios integrantes (transparência interna) quanto para os demais cidadãos (transparência externa). Santos (2019) enfatiza que o acesso à informação é um direito difuso, que pertence à coletividade, e estabelece condições para que outros direitos sejam reivindicados. É, portanto, uma condição para a democracia. Além disso, o fácil acesso à informação permite aos cidadãos examinarem as atividades das instituições e acompanharem com mais confiança os processos políticos (GINGER, 2014).

A transparência interna refere-se ao acesso dos participantes a informações sobre o funcionamento da própria instituição, a fim de reduzir possíveis assimetrias, melhorar a comunicação entre participantes e instruí-los quanto às rotinas de funcionamento (ALMEIDA

e CUNHA, 2011; SANTOS, 2019). Já a externa abarca a publicização dos atos do colegiado, ou seja, a visibilidade de processos e decisões da instituição à sociedade não participante. O meio virtual se torna cada vez mais importante, embora nem sempre suficiente, para a produção de transparência, com o uso de páginas eletrônicas das próprias instituições ou em sítios governamentais.

A atuação de uma secretaria executiva também tem impacto na produção de transparência. Ao prestar assessoria administrativa, operacional e técnica, dá operacionalidade às ações do conselho, onde deve se incluir as ações de publicidade (CURI, 2018; SANTOS, 2019).

Por fim, o julgamento ponderado considera a capacidade da instituição promover a compreensão e a reflexão dos participantes sobre questões técnicas e sobre as perspectivas dos demais. Para Smith (2009), o julgamento ponderado considera a existência de elementos no desenho institucional que proporcionem aos participantes conhecer melhor aspectos complexos dos problemas discutidos para que possam ter à disposição mais do que seu conhecimento inicial para tomar decisões. Nesse sentido, Warren (1996) argumenta que a cidadania fica melhor quando a capacidade de tomada de decisão política dos cidadãos deixa de ser baseada apenas em seus interesses privados ou segmentados, e passa a ser mais bem informada sobre outros interesses também legítimos e sobre possíveis impactos para além de suas próprias circunstâncias.

O julgamento ponderado abarca, portanto, esclarecimentos prestados antes da tomada de decisão. Tais esclarecimentos podem ser feitos por agentes externos chamados pela instituição por deterem conhecimentos técnicos sobre determinado tema (SANTOS, 2019). Podem também ser feitos internamente, por meio por exemplo de comissões temáticas que podem se dedicar a temas mais específicos e prestar esclarecimentos a um colegiado pleno (CUNHA et al., 2011; BISPO JÚNIOR, 2015).

### **3. Percorso metodológico e construção de categorias de análise**

Para identificar a produção dos bens democráticos durante a pandemia no conselho municipal de turismo de Foz do Iguaçu, o presente artigo está alicerçado na teoria fundamentada. Essa teoria consiste em um conjunto de procedimentos sistemáticos para coletar e analisar dados e formular conceitos úteis para explicar o fenômeno estudado (CHARMAZ, 2009; GOMES, 2018; STRAUSS; CORBIN, 1998; TAROZZI, 2011).

Assim, foram utilizadas as etapas iniciais da teoria fundamentada propostas por Gomes (2018): coleta de dados, identificação, categorização e as codificações aberta e axial. Como a pesquisa não busca gerar uma nova teoria e sim explicar um fenômeno a partir de conceitos já existentes, não foi realizada a codificação seletiva, que consiste em integrar e refinar a teoria.

As fontes de dados foram: normas jurídicas, atas, entrevistas e meios eletrônicos de divulgação de dados do COMTUR, como perfil em rede social e site oficial do colegiado. Primeiro foram estudadas as principais normas jurídicas do COMTUR de Foz do Iguaçu: i) a Lei nº 2.442/2001 (FOZ DO IGUAÇU, 2001), que dispõe sobre a criação do colegiado; ii) o Decreto nº 17.233/2006 (FOZ DO IGUAÇU, 2006), que formaliza seu regimento interno, e; iii) o Decreto nº 26.779/2018 (FOZ DO IGUAÇU, 2018), que trata da constituição e da nomeação de conselheiros vigente no momento da coleta de dados.

Em seguida, nos meses de fevereiro e março de 2021, foram solicitadas atas de reuniões ao COMTUR. Foram disponibilizadas 22 atas dos anos de 2016 a 2019, e, por não contemplarem o período da pandemia em si, optou-se pela realização de duas entrevistas com membros do COMTUR. Os conselheiros foram escolhidos por participarem há mais de quatro anos do colegiado e, por isso, terem extensa memória de seu funcionamento. Ademais, um entrevistado participa da mesa diretora e outro participa da comissão temática permanente do colegiado. Para as entrevistas, foi desenvolvido um roteiro baseado nos indicadores da produção dos bens democráticos em conselhos elaborados por Christiane Santos (2019).

A terceira e última etapa se deu em maio de 2021. Nela, foram verificados o site oficial e o perfil em rede social do COMTUR de Foz do Iguaçu.

A partir da coleta de dados, os procedimentos baseados na teoria fundamentada foram relevantes para permitir a identificação e criação de subcategorias produzidas pelo COMTUR de Foz do Iguaçu. Tais subcategorias caracterizam os bens democráticos, de Smith (2009), e levam em consideração aspectos específicos do COMTUR estudado. Em seguida, foram realizadas pesquisas na literatura sobre instituições participativas e democracia. O Quadro 1 relaciona as categorias (bens democráticos) e subcategorias (variáveis de análise particulares do COMTUR de Foz do Iguaçu) utilizadas e as respectivas fontes a que foram aplicadas.

O tratamento de dados ocorreu por meio da análise de conteúdo e triangulação de dados. Segundo Bardin (2016), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações para obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, a descrição do conteúdo das mensagens e indicadores que permitam o pesquisador tirar conclusões sobre o objeto estudado.

A triangulação de dados confrontou as distintas fontes para encontrar lacunas, divergências e confirmações (ZAPPELLINI e FEUERSCHÜTTE, 2015).

Quadro 1: Categorias, subcategorias e fontes analisadas(continua)

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	FONTES
INCLUSÃO	Mecanismos de seleção	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
	Incentivos à inclusão	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
	Voz de conselheiros	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
	Voz de grupos externos	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
CONTROLE POPULAR	Divisão de poder entre membros	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
	Grau de influência na política pública	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
TRANSPARÊNCIA	Interna	Entrevistas; Normas jurídicas
	Externa	Atas; Entrevistas; Página oficial e perfil em rede social do COMTUR
	Atuação da Secretaria Executiva	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
JULGAMENTO PONDERADO	Esclarecimentos antes da tomada de decisão	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas
	Existência de comissões	Atas; Entrevistas; Normas jurídicas

Fonte: os autores (2021)

Santos et al. (2020) destacam diferentes formas de uso da triangulação de dados como estratégia de validação da pesquisa: existe a triangulação metodológica, a triangulação de teorias, a triangulação de investigador e a triangulação de dados. Ressalta-se que o presente estudo está baseado na triangulação de dados, que segundo os autores (SANTOS et al, 2020) diz respeito à utilização de distintas fontes de dados que podem ser produzidos em diferentes momentos, lugares ou por diferentes pessoas. Segundo Alencar (2007), o emprego da triangulação busca aumentar a confiabilidade dos resultados do estudo e apreender o fenômeno em diferentes níveis.

Planilhas organizaram as categorias de análise e os dados coletados. Cada conteúdo foi identificado em relação à sua fonte e classificado nas categorias e subcategorias correspondentes. Foram então realizadas as codificações aberta e axial, tendo em vista a análise dos conteúdos das categorias, elaboração de memorandos e associação com subcategorias. Os resultados foram organizados, examinados em sua consistência e disponibilizados para análise.

#### 4. Produção de bens democráticos no COMTUR de Foz do Iguaçu

No COMTUR de Foz do Iguaçu, os condicionantes da inclusão estão previstos em normas jurídicas. Acerca da composição, o Decreto nº 26.779/2018 (FOZ DO IGUAÇU, 2018) dispõe que o colegiado conta com 36 organizações membros e o regimento interno (FOZ DO IGUAÇU, 2006) estabelece que a inclusão de uma nova entidade deve ser feita mediante aprovação da plenária, por maioria dos votos. O Quadro 2 lista tais organizações.



Quadro 2: Matriz das organizações com representação no COMTUR de Foz do Iguaçu

	<b>Setor público</b>	<b>Setor privado</b>
<b>Diretamente ligados ao turismo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretaria Municipal de Turismo e Projetos Estratégicos</li> <li>2. Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo – Paraná Turismo</li> <li>3. Curso Superior de Turismo da Universidade Estadual do Oeste do Paraná</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu – SHRBSFI</li> <li>2. Sindicato das Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu – SINDETUR</li> <li>3. Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV</li> <li>4. Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH</li> <li>5. Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu – STTHFI</li> <li>6. Sindicato dos Guias de Turismo de Foz do Iguaçu – SINGTUR</li> <li>7. Instituto Pólo Internacional Iguassu – POLO IGUASSU</li> <li>8. Iguassu Convention &amp; Visitors Bureau – ICVB</li> <li>9. Centro de Convenções de Foz do Iguaçu S/A</li> <li>10. Associação Brasileira de Empresas de Eventos – ABEOC</li> <li>11. Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Cataratas do Iguaçu &amp; Caminhos ao Lago de Itaipu – ADETUR</li> <li>12. Associação de Mulheres do Turismo e Afins de Foz do Iguaçu – AMTUR</li> <li>13. Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Cataratas do Iguaçu &amp; Caminhos ao Lago de Itaipu – ADERE</li> <li>14. Instituto de Desenvolvimento do Turismo, Cultura, Esporte e Meio Ambiente – IDESTUR</li> <li>15. Associação Cultural e Turística Catedral – ACTC</li> <li>16. Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu – Fundo Iguaçu</li> </ol>
<b>Indiretamente ligados ao turismo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretaria Municipal de Planejamento e Captação de Recursos</li> <li>2. Câmara Municipal de Vereadores</li> <li>3. Instituto de Transportes e Trânsito de Foz do Iguaçu – FOZTRANS</li> <li>4. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio</li> <li>5. Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO</li> <li>6. Fundação Cultural de Foz do Iguaçu</li> <li>7. Centro Estadual de Educação Profissional Manoel Moreira Pena – Colégio Agrícola</li> <li>8. Delegacia de Política Federal em Foz do Iguaçu</li> <li>9. Delegacia da Receita Federal do Brasil em Foz do Iguaçu</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu - ACIFI</li> <li>2. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Paraná – SEBRAE</li> <li>3. Itaipu Binacional</li> <li>4. Fundação Parque Tecnológico de Itaipu – FPTI</li> <li>5. Sindicato Patronal do Comércio Varejista de Foz do Iguaçu e Região - SINDLOJAS</li> <li>6. Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Foz do Iguaçu -SINDTAXI</li> <li>7. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC</li> <li>8. União Dinâmica de Faculdades Cataratas – UDC</li> </ol>

Fonte: os autores com base no Decreto nº 26.779/2018 de Foz do Iguaçu

No Quadro 2, a composição do COMTUR está organizada por área de atuação. O grupo com maior número de representantes está vinculado ao setor privado diretamente ligado ao turismo. Do setor público, a maioria dos representantes é do Poder Executivo das esferas municipal, estadual e federal, indiretamente ligados ao turismo. As delegacias da Polícia Federal e da Receita Federal participam em função da característica transfronteiriça de Foz do Iguaçu. Isso demonstra uma atenção do COMTUR à atuação desses órgãos e seus impactos no turismo do município. Do Poder Legislativo, somente a presença de um representante da Câmara Municipal é prevista.

Há assento previsto para a Associação de Mulheres do Turismo e Afins de Foz do Iguaçu – AMTUR. De acordo com Bastos e Soares (2019), as mulheres, dentre outros grupos, fazem parte de um conjunto de sujeitos que historicamente se apresentam ou se apresentaram sem fala ou garantias nos espaços decisórios. A formalização da presença da AMTUR no COMTUR de Foz do Iguaçu sugere que o colegiado está aberto a incluir esses grupos, desde que estejam organizados. Essa é uma especificidade do COMTUR de Foz do Iguaçu.

A inclusão de cidadãos-usuários da política, salientada por Braga (2020) é também relevante para garantir a pluralidade de sujeitos nos conselhos. Sabe-se que é peculiar ao turismo os usuários (turistas) não permanecerem por tempo prolongado no município que implementa a política ou lhe faltam incentivos à participação durante seu período de lazer (SONTAG JUNIOR et al., 2019). As normas jurídicas e as atas de reuniões não abordam esse ponto e os entrevistados mencionaram que a inclusão dos cidadãos-usuários na política de turismo se dá por meio de canais de ouvidoria para turistas que desejem protocolar reclamações a serem avaliadas por comissões técnicas e pela plenária, o que consiste em uma característica específica do COMTUR de Foz do Iguaçu. Contudo, esse meio não fornece resposta direta ou informações claras que possibilitem ao cidadão averiguar a influência de suas manifestações na formulação e implementação de novas políticas públicas. Seria necessário ter algum mecanismo que, de forma sistemática, organizasse e dimensionasse as reclamações da ouvidoria, as levasse ao conselho e colhesse a sua resposta às mesmas – e que fosse amplamente transparente ao público externo.

A participação do cidadão que não esteja em alguma entidade civil organizada ou em alguma entidade não contemplada no conselho é importante para o bem democrático da inclusão. Apesar de muitas áreas das políticas públicas contemplarem a realização de uma conferência em intervalos maiores de tempo, que permitam em alguma medida essa expansão da participação, no turismo esse instrumento de gestão não é difundido entre conselhos municipais de turismo. Mas o COMTUR de Foz do Iguaçu realizou a Conferência

Municipal de Turismo, em 2019. Segundo os entrevistados, participaram do evento membros da academia, associações de bairro e entidades que não são membros do COMTUR, e por isso, essa especificidade desse colegiado foi importante para ampliar presença e voz da sociedade nos assuntos tratados no conselho. A Conferência teve duração de dois meses e aconteceu em dias específicos para cada área de atuação. Diferente de outras áreas de políticas públicas como a saúde, no turismo não há previsão legal para realização de Conferências. Apesar dessa lacuna legislativa, Foz do Iguaçu inovou ao mobilizar os cidadãos e a realizar o evento. Contudo, nas atas disponibilizadas não foram encontradas referências sobre os encaminhamentos da Conferência.

Os entrevistados mencionaram que sentem necessidade de realizar uma nova Conferência Municipal de Turismo, pois as mudanças trazidas pela pandemia demandam uma revisão das políticas de turismo do município. Porém, para que ela ocorra é preciso que as medidas para mitigação da propagação do vírus permitam o encontro. Sendo assim, torna-se viável considerar formas de incluir cidadãos que não estão fisicamente presentes nas decisões sobre essas políticas, conforme Mattijssen et al. (2015) alertam. Nessa perspectiva, as ferramentas online e a e-democracia ganham destaque.

Os mecanismos de seleção são abordados no regimento interno do COMTUR (FOZ DO IGUAÇU, 2006). O regimento dispõe que a inclusão e a exclusão de membros são submetidas à aprovação da plenária para posterior encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo municipal. O regimento também prevê que a inclusão de novos membros é feita mediante apresentação de seus atos constitutivos, de regimento ou estatuto e de relação dos membros da diretoria.

Atas de reuniões mostraram que a análise da documentação de organizações que solicitam inclusão no COMTUR é feita primeiramente pelo Grupo de Trabalho 1 (GT-1), comissão técnica permanente de legislação. O GT-1 faz uma recomendação justificada a favor ou contra a inclusão de novos membros à plenária (COMTUR, 2017e; COMTUR, 2018d). Isso indica que existem hábitos instituídos relativos aos mecanismos de seleção que são acordados entre os conselheiros e não estão previstos em norma jurídica. Em que pese a recomendação do GT-1 influencie a decisão coletiva, ela não a vincula – viu-se em ata o aceite de novos membros pela plenária quando não havia recomendação do GT-1 para inclusão (COMTUR, 2017e). Na visão dos conselheiros entrevistados, não houve alteração nos mecanismos de seleção com a pandemia, pois a maioria da comunidade ligada ao turismo em Foz do Iguaçu já fazia parte do conselho. Os conselheiros informaram ainda que durante a pandemia foram poucas as solicitações de inclusão de novos membros. Também destacaram que a mesa diretora procura evitar representação desproporcional de membros.

Portanto, se já existe a representação de uma categoria no COMTUR, são sugeridas negociações dentro do grupo para melhorar sua organização.

Sobre os incentivos à participação de conselheiros, o regimento interno (FOZ DO IGUAÇU, 2006) prevê que os assuntos submetidos à plenária possam ser apresentados por qualquer membro do conselho. Isso foi verificado em atas de reuniões, que registram a incorporação de assuntos inclusive no momento da plenária. Os entrevistados mencionam o conteúdo das pautas de reuniões como um incentivador da presença e da voz de conselheiros. As atas abordam essa questão, pois o debate entre membros do colegiado é estimulado quando a reunião aborda temas que tangenciam outras áreas de políticas públicas, como o trânsito transfronteiriço (COMTUR, 2017a; COMTUR, 2018a) e a regulamentação do Uber (COMTUR, 2017j).

Durante a pandemia, os entrevistados relatam que a participação dos conselheiros foi mantida com a mudança no formato de reunião. Antes do surto da COVID-19, conforme as atas de reuniões atestam, os encontros eram realizados de forma presencial. Porém, com a necessidade de distanciamento social, os conselheiros propuseram um modelo híbrido, com encontros *online* e presenciais simultâneos. Na visão dos entrevistados, a conduta adotada manteve o quórum e trouxe mais participação nas deliberações.

O uso da voz está disposto no regimento interno do COMTUR (FOZ DO IGUAÇU, 2006). Essa norma trata da livre manifestação com o uso da palavra concedido pela presidência. Nas atas de reuniões, é possível vislumbrar manifestações de representantes do órgão municipal de turismo de Foz do Iguaçu, do Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, do Sindicato das Empresas de Turismo, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis, e da Cataratas S.A. sobre implantação de atrativos (COMTUR, 2006). Na mesma reunião, foi discutida por representantes da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária a cooperação internacional com a Argentina. Também fizeram uso da palavra nessa reunião representantes da Política Federal e do Sindicato dos Guias de Turismo sobre tombamento (COMTUR, 2016). Representantes da Itaipu, do Sindicato das Empresas de Turismo, do órgão municipal de turismo de Foz do Iguaçu, do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu, dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Foz do Iguaçu, do Sindicato dos Guias de Turismo, do Instituto de Desenvolvimento do Turismo, Cultura, Esporte e Meio Ambiente, do Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, do Polo Iguassu e da Associação Brasileira de Agências de Viagens teceram comentários sobre a regulamentação do Uber (COMTUR, 2017a). Nessa reunião, também se manifestaram representantes da Secretaria Municipal de Comunicação e da Associação dos Agentes de Viagens de Puerto Iguazu que eram convidados (COMTUR, 2017a).

Em outra reunião, representantes do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu comentaram sobre a regulamentação do Airbnb (COMTUR, 2019b). Com a palavra, representantes do Sindicato das Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu, da Cataratas S.A., do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e do Sindicato das Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu discutiram sobre infraestrutura (COMTUR, 2018f). Foi também assunto de debate pelo vice-prefeito e representantes da Secretaria Municipal da Fazenda, convidados na reunião, e por representantes do órgão municipal de turismo de Foz do Iguaçu, do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, do Instituto de Desenvolvimento do Turismo, Cultura, Esporte e Meio Ambiente, do Sindicato das Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu, do Iguassu Convention & Visitors Bureau o apoio a projeto de lei (COMTUR, 2017h).

Ademais, nota-se que ao final das reuniões há oportunidade para manifestação dos presentes sobre informativos e parabenizações sobre trabalhos desenvolvidos (COMTUR, 2018f). Os conselheiros entrevistados afirmaram que perceberam aumento no número de manifestações durante a pandemia, em função da crise que gerou muitas dúvidas e solicitações de esclarecimentos do setor público.

Com relação à voz de grupos externos ao COMTUR, ou seja, aqueles cuja participação não está formalizada em normas, observa-se que o regimento interno (FOZ DO IGUAÇU, 2006) prevê a presença temporária de instituições ou profissionais convidados e interessados em aderir às causas do conselho sem direito a voto. Nas atas analisadas, foram constatadas manifestações, sobretudo apresentações de projetos e parcerias, mediante convite da plenária, de quatro grupos externos. Foram eles: setor privado (Associação de Agentes de Viagens de Puerto Iguazu, Iguassu Newstur, D'Angeli Eventos), Poder Legislativo (Deputados Federais), Poder Executivo Municipal (representantes da Secretaria Municipal da Fazenda, do Controle de Zoonoses, Prefeito e Vice-prefeito) e Polícia Militar do Paraná. Os entrevistados afirmam que durante a pandemia, a presença de grupos externos foi permitida conforme o assunto em pauta e aconteceu principalmente para tratar de estratégias para a retomada do turismo no município. Também foi mencionado que a manifestação de grupos externos é sempre solicitada por um conselheiro.

Acerca do controle popular, os entrevistados destacam a realização da Conferência Municipal de Turismo, que influenciou a elaboração do plano diretor e estabeleceu pontos relevantes para a política de turismo. Porém, conforme destacado anteriormente, nas atas de reuniões não foram encontradas informações sobre os resultados da Conferência.

A divisão de poder é tratada no regimento interno (FOZ DO IGUAÇU, 2006). Além da partição de cadeiras, ele determina que a estrutura organizacional do COMTUR é composta

pela plenária, presidência, vice-presidência, secretaria executiva e comissões ou grupos de trabalho.

O presidente e vice-presidente são eleitos entre os membros do colegiado para mandato de um ano, permitida recondução. A referida norma também determina que não apenas o setor público, mas representantes de organizações distintas devem ocupar a presidência e a vice-presidência e, para serem votados, devem ter participado do COMTUR por ao menos seis meses. Sobre as eleições, os entrevistados alegaram ser comum a candidatura de somente uma chapa porque se chega a um consenso de quem ocupará o cargo antes do processo de votação. A última eleição se deu durante a pandemia. O presidente eleito foi convidado a trabalhar na Secretaria Municipal de Turismo e o vice-presidente assumiu o cargo.

Ao presidente do conselho cabe o voto de desempate quando demandado (FOZ DO IGUAÇU, 2006). Para os conselheiros entrevistados, o presidente exerce o principal papel de liderança no colegiado, pois a eleição é feita considerando sua capacidade de comunicação e de articulação de debates. As atas mostram que todos os presidentes eleitos desde 2016 são vinculados ao setor privado e exerceram mandato de dois anos. Considerando que o COMTUR é composto sobretudo por organizações privadas, é possível notar que existe uma tendência para que o colegiado enfatize a participação desse setor, inclusive na função de presidência.

Merece destaque também a atuação do GT-1, já que exerce influência e uma liderança técnica no COMTUR. Segundo entrevistados, o GT-1 é coordenado pelo representante da Universidade Estadual do Oeste do Paraná e é composto por representantes da Associação Brasileira de Agências de Viagens, da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis, do Instituto de Transportes e Trânsito de Foz do Iguaçu, do Instituto de Desenvolvimento do Turismo, Cultura, Esporte e Meio Ambiente, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, da Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo – Paraná Turismo, do Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares, do Sindicato das Empresas de Turismo, do Sindicato dos Guias de Turismo, do órgão municipal de turismo de Foz do Iguaçu e da Fundação Parque Tecnológico de Itaipu.

Conforme atas de reuniões, o GT-1 analisa previamente documentos e solicitações relacionadas a legislação do turismo, recomendando decisões à plenária. Apesar de essas recomendações não serem vinculantes, as ponderações do GT-1 são consideradas para tomada de decisão do colegiado.

Na perspectiva dos entrevistados, a função de liderança tornou-se ainda mais necessária durante a pandemia. O momento exigiu discutir ações para lidar com os impactos negativos da mesma sobre o turismo e pensar sobre a sua retomada em Foz. Isso

demandou diálogo com a Secretaria de Saúde e outras entidades de amparo à saúde no município, o COMTUR se colocou como instituição central para discussão.

Os entrevistados destacam que o colegiado passou por períodos em que os representantes agiam de forma mais individualizada. Contudo, com o surto da COVID-19, os conselheiros notaram uma mudança de postura coletiva, no sentido de diminuir a centralidade nos problemas e demandas individuais e aumentar o reconhecimento de que a solução dos problemas dos demais é relevante para resolver questões individuais.

No que diz respeito ao grau de influência da instituição na política pública, a Lei nº 2.442/2001 (FOZ DO IGUAÇU, 2001) traz o rol de competências do COMTUR e determina suas atribuições consultivas, normativas e deliberativas. A partir dessa norma, é possível notar de que forma os conselheiros podem influenciar o processo decisório e a formulação de políticas públicas.

Nas atas de reuniões, há registro de decisões propositivas e consultivas, como considerações sobre alterações em legislação municipal de tributos (COMTUR, 2017g) e de eventos (COMTUR, 2017k), bem como funções deliberativas, como o aval para criação do Observatório de Turismo (COMTUR, 2019a) e a realização da Conferência Municipal de Turismo (COMTUR, 2019b).

Além dessas, os entrevistados destacam como relevante instrumento de gestão, no âmbito deliberativo do conselho, a autorização do COMTUR para liberação do alvará de licença para abertura de empresas que atuam em ramos específicos do turismo. Para as agências de turismo, isso é instituído pela Lei nº 3.600 de 2009 (FOZ DO IGUAÇU, 2009). No caso de hotéis, é a Lei nº 2.838 de 2003 (FOZ DO IGUAÇU, 2003) que aborda a necessidade de autorização do COMTUR.

A solicitação com a devida documentação é enviada ao GT-1 e, após aprovação da plenária, encaminha-se a liberação do alvará de funcionamento. Há menção também dos resultados obtidos na Conferência Municipal de Turismo que influenciaram a elaboração do plano diretor.

Algumas das ações identificadas estão, portanto, em sintonia com as atribuições consultiva e deliberativa do COMTUR, ao passo que ações de caráter normativo não foram identificadas.

A percepção dos conselheiros sobre a influência do colegiado nas políticas públicas é de que há pouca deliberação. Segundo os entrevistados, normalmente nas reuniões são debatidas e apresentadas decisões do órgão municipal de turismo e de membros considerados 'fortes', tais como a Itaipu Binacional. Apesar disso, os conselheiros reforçam a atuação do COMTUR como um guardião de discussões sobre o turismo no município.

Segundo os conselheiros, as mudanças ocasionadas pela pandemia proporcionaram aumento no número de recomendações e propostas para a continuidade das atividades. Um exemplo é a câmara de ozônio para descontaminação do vírus. Túneis e câmaras de ozônio vêm sendo usados para desinfetar o vírus da COVID-19 de roupas e equipamentos de proteção<sup>5</sup>. Os entrevistados relataram que foram realizados diálogos intensos para inclusive averiguar a comprovação científica das sugestões. A partir disso e da construção conjunta de esforços, o COMTUR de Foz elaborou um protocolo sanitário (atribuição propositiva), fruto de um trabalho conjunto do órgão municipal de turismo e da Secretaria Municipal de Saúde, com a finalidade de mitigar a propagação da COVID-19 e seguir com as atividades turísticas do município. O COMTUR também se dedicou a outras atividades durante a pandemia, como a escolha da marca turística que vincula o uso pelo órgão oficial de turismo (atribuição deliberativa). Assim, a marca turística foi uma política definida pelo COMTUR de Foz do Iguaçu. Conforme Fernández et al. (2011), trata-se de uma estratégia de marketing do setor para diferenciar e identificar a imagem de um destino turístico que transmite a expectativa de uma experiência que pode ser vivenciada somente naquele lugar.

Aspectos da transparência interna são abordados no regimento interno (FOZ DO IGUAÇU, 2006). Ele prevê que o agendamento da plenária e a distribuição da pauta e demais documentos referentes aos assuntos tratados em reunião devem ser feitos com antecedência mínima de sete dias. Os entrevistados afirmaram que o calendário de reuniões ordinárias é aprovado no início de cada ano e as convocações normalmente acontecem por e-mail. Também afirmaram que a comunicação entre eles é feita por e-mail e em um grupo de aplicativo de mensagens. Em virtude da pandemia, houve diminuição da frequência de reuniões em 2020: foram realizados dois encontros em 2020, apesar das normas jurídicas estabelecerem uma frequência mensal de reuniões. Com isso, o grupo em aplicativo de mensagens ajudou na comunicação, no compartilhamento de informações e, conseqüentemente, na continuidade das atividades do COMTUR.

No que se refere à transparência externa, as normas jurídicas do COMTUR não dispõem sobre a publicização de suas atividades e atos. Em reunião no ano de 2017, discutiu-se a apresentação de projetos com vistas a firmar parcerias para criação de páginas de promoção do destino em mídias sociais (COMTUR, 2017b). Todavia, não há registro nas atas de ações para divulgar atividades do COMTUR, tais como o calendário e atas de reuniões, e as principais decisões tomadas nos encontros. De acordo com os entrevistados, a comunicação entre o conselho e a sociedade é feita por meio de um jornalista da

---

<sup>5</sup> Na nota técnica nº 108/2020, a ANVISA aborda o uso de equipamentos e dispositivos que alegam ter eficiência na desinfecção de superfícies contaminadas. A ANVISA conclui não haver evidências científicas sobre a eficácia desinfetante do ozônio contra o Sars-CoV-1 ([https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/anvisa-esclarece-sobre-uso-de-ozonio-como-desinfetante/sei\\_anvisa-1168587-nota-tecnica-ozonio-ghcos.pdf](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/anvisa-esclarece-sobre-uso-de-ozonio-como-desinfetante/sei_anvisa-1168587-nota-tecnica-ozonio-ghcos.pdf)).



prefeitura que acompanha as reuniões e faz a divulgação para a mídia. Porém, na pandemia, o acompanhamento e a publicidade das reuniões não foram realizados.

Há também um perfil em rede social (*Facebook*). Esse perfil do COMTUR é atualizado periodicamente, inclusive durante a pandemia com informações sobre o Ministério do Turismo, sobre atuação de organizações que participam do conselho, sobre o órgão municipal de turismo de Foz do Iguaçu, sobre a COVID-19 e sobre pesquisas de fluxo turístico. No que se refere às atividades do COMTUR, o perfil divulga o resultado das últimas eleições da presidência, mas não disponibiliza informações sobre demais atos e atividades realizadas.

Já a página virtual do referido conselho está alocada no portal de turismo da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. Ali estão a lei de criação do COMTUR e normas que dispõem sobre sua composição. Não há informações sobre outros atos e atividades relacionados ao colegiado, tampouco a disponibilização de atas de reuniões. Há também evidências de que a página não é atualizada periodicamente, uma vez que a última norma jurídica divulgada ali é de 2012.

Ao serem questionados sobre a publicização, os conselheiros afirmaram que as atas não são disponibilizadas na internet e, caso deseje, a população deve solicitar à secretaria executiva do COMTUR. É possível notar, portanto, uma dificuldade na produção da transparência externa pelo conselho e que já estava presente antes da pandemia. Conforme Santos (2019) e Ginger (2014) indicam, a falta de acesso às informações da instituição pode prejudicar a reivindicação de direitos e impactar a sustentação da confiança da sociedade nos processos políticos ali estabelecidos.

A função de secretaria executiva é prevista em norma jurídica (FOZ DO IGUAÇU, 2006) e deve ser exercida por um servidor do quadro funcional do órgão municipal de turismo. Suas atribuições dizem respeito à organização e arquivamento da documentação de atividades do colegiado, recebimento de sugestões e elaboração de pauta e de ata de reuniões (*ibid*). Embora as atas não sejam ativamente divulgadas, sua produção é relevante em vários aspectos, incluindo a transparência.

Nas entrevistas, os conselheiros informaram que durante o início da pandemia o COMTUR não dispunha de uma secretaria executiva, pois a pessoa que exercia a função a deixou pouco antes do início do surto da COVID-19 no Brasil. Entretanto, observa-se que os conselheiros têm consciência de sua relevância para o conselho, haja vista que foi elaborada uma carta ao prefeito solicitando a reposição do profissional. Ao serem solicitadas atas do período pandêmico para este artigo, o COMTUR não as disponibilizou em virtude da vacância na função de secretaria executiva. Os conselheiros afirmaram que, na pandemia, reuniões foram realizadas sem que houvesse o registro em atas. Vê-se que a vacância na

secretaria executiva do COMTUR dificultou ainda mais a produção transparência durante a pandemia.

Acerca do julgamento ponderado, o regimento interno do COMTUR (FOZ DO IGUAÇU, 2006) versa sobre esclarecimentos antes da tomada de decisão ao prever que pareceres de comissões ou grupos de trabalhos sejam votados em plenária. A norma (ibid) também dispõe que caso as discussões não sejam encerradas na reunião, a sessão deve ser adiada até, no máximo, sete dias. Nas atas analisadas, é possível observar a relevância dada aos pareceres de grupos de trabalho, pois os conselheiros solicitam análise prévia alegando a necessidade de validação técnica a determinados assuntos (COMTUR, 2017f; COMTUR, 2018c).

Para os entrevistados, essa situação não sofreu alterações durante a pandemia. Segundo os mesmos, o esclarecimento dos temas técnicos antes da tomada de decisão é feito por grupo de trabalho composto por conselheiros que têm afinidade com o tema em questão e muitas atividades desses grupos são assistidas pela procuradoria do município. Eles ressaltam que as reuniões são vistas como momentos para tomada de decisão e, portanto, é necessária análise prévia de um tema específico ou técnico.

No tratamento dos assuntos técnicos, os entrevistados destacaram a atuação das instituições de ensino. O coordenador do grupo de trabalho permanente do COMTUR de Foz é, geralmente, o representante da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, pois o COMTUR entende que a academia tem neutralidade suficiente e conhecimento técnico necessário para lidar com determinados assuntos. Ademais, mediante convite da plenária, é possível explanação de técnicos de fora do COMTUR. Como exemplos da presença de técnicos externos, entrevistados informaram que advogados participaram de reuniões do GT-1 e atas de reuniões mostraram a presença de representantes da Secretaria Municipal da Fazenda (COMTUR, 2017h).

O regimento interno (FOZ DO IGUAÇU, 2006) prevê também a constituição de grupos de trabalho ou comissões, cuja finalidade é estudar, analisar e propor soluções aos assuntos técnicos do COMTUR. Podem participar destes grupos de trabalho, na qualidade de colaboradores, profissionais de outros órgãos da prefeitura e de outras instituições públicas ou privadas desde que formalmente convidados pelo colegiado (ibid). Há uma comissão permanente já mencionada, o GT-1, que trata de legislação. Houve em 2017 recomendação para a formação de outra comissão com o fim de discutir a regulamentação do Uber (COMTUR, 2017a), porém não foi verificada a formação do grupo de trabalho. Em entrevista, os conselheiros mencionaram que durante a pandemia não houve alteração nesse cenário e somente o GT-1 atuou.

Diante dos resultados expostos, considera-se que a pandemia ocasionou algumas alterações na produção de bens democráticos, ao passo que outros permaneceram como

antes. A síntese e conclusões elaboradas são apresentadas a seguir nas considerações finais.

## **6. Considerações finais**

A pandemia ocasionada pela COVID-19 estimulou o debate sobre a condução das políticas públicas em diferentes áreas em um contexto democrático. Uma frente desse debate se volta à atuação de instituições participativas, como os conselhos. Movido por tal debate, o presente artigo buscou identificar a produção dos bens democráticos durante a pandemia de COVID-19 em um conselho que atua sobre uma atividade socioeconômica imensamente impactada, o turismo, e em uma localidade em que ela é internacionalmente reconhecida, Foz do Iguaçu. Para isso, a teoria fundamentada foi utilizada para construir subcategorias que qualificam os bens democráticos e os aproximam da realidade COMTUR de Foz do Iguaçu. O tratamento dos dados foi pautado pela análise de conteúdo e pela triangulação de fontes.

Os resultados apontam a presença predominante das organizações representativas de empresas do setor privado, mormente aquelas diretamente ligadas ao turismo. Há abertura para inclusão de grupos diversos, inclusive aqueles com histórico de pouca presença nos espaços decisórios, tal como a Associação Mulheres do Turismo e Afins de Foz do Iguaçu – AMTUR, embora em pequena fração.

A presença dos cidadãos-usuários diretos das políticas de turismo, os turistas, não é prevista no COMTUR, principalmente pelo fato do visitante permanecer por pouco tempo na localidade. A participação dos turistas é prevista por meio de reclamações ou manifestações que são avaliadas por comissão técnica e pela plenária do COMTUR. Não há, porém, informações sistematizadas e publicamente disponíveis sobre as mesmas, nem sobre a influência dessas reclamações na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas.

Não foram encontradas considerações sobre a participação de usuários indiretos das políticas de turismo. Ao visitar um atrativo, por exemplo, o cidadão residente no município utiliza a infraestrutura turística, ou seja, os equipamentos diretamente vinculados à atividade, como o atrativo propriamente dito, e utiliza também a infraestrutura de apoio ao turismo aliada a transporte, sinalização, pavimentação, iluminação pública, rede de comunicações, bem como a outras muitas atividades que impõem custos de oportunidade aos investimentos público e privado no município.

Dessa forma, os residentes do município são usuários indiretos das políticas de turismo e, por conseguinte, sua integração aos espaços de decisão e discussão dessas políticas torna-se relevante. Isso pode acontecer por meio das associações de bairro, por exemplo. Tais associações demonstram interesse na pauta do turismo, haja vista sua

participação na Conferência Municipal de Turismo de 2019 que influenciou a elaboração do plano diretor de Foz do Iguaçu.

Os mecanismos de seleção de novos membros, com análise prévia do grupo de trabalho permanente e aval da plenária, e a voz de grupos externos, que é permitida mediante convite da plenária conforme o assunto em pauta, não sofreram alterações durante a pandemia. Nesse período, houve poucas solicitações de inclusão de novos membros e houve manifestações de grupos externos para elaborar estratégias em prol da retomada do turismo no município.

Os incentivos à participação de conselheiros são relevantes para diminuir a potencial desmobilização de certos grupos e a consequente redução da pluralidade de organizações no COMTUR antes da pandemia. Assim, foram identificados como incentivos os temas da pauta de reunião, a possibilidade de construí-la em conjunto e a mudança no formato de reunião durante a pandemia. Os encontros passaram a ser realizados em modelo híbrido, com reuniões online e presenciais simultâneos, o que permitiu a manutenção do quórum e maior uso da voz nas deliberações do COMTUR. A pandemia também aumentou o número de manifestações de conselheiros solicitando informações.

Acerca do controle popular, tem-se a realização da Conferência Municipal de Turismo de 2019, que, embora não seja formalizada em normas do colegiado, estabeleceu pontos relevantes para a política de turismo e a estrutura organizacional do COMTUR. O conselho de Foz do Iguaçu é composto pela plenária, presidência, vice-presidência, secretaria executiva e grupos de trabalho. Dentre esses, destacam-se as lideranças exercidas pelo GT-1 e pelo presidente, tradicionalmente ocupados por agentes vinculados ao setor público e privado respectivamente, sugerindo uma busca do colegiado pelo equilíbrio na vinculação das lideranças. Em face da COVID-19 e seus efeitos sobre o turismo no município, que demandam elaboração de estratégias e discussão das políticas do setor, houve percepção da necessidade de realizar uma nova Conferência Municipal de Turismo. Durante a pandemia, foram realizadas eleições regulares para sua presidência, tendo havido a ascensão do vice-presidente eleito ao cargo em função de afastamento voluntário do presidente, dentro das previsões da norma. Houve diminuição na frequência dos encontros do colegiado, o que foi atribuído às alterações nos representantes e às medidas de distanciamento social.

O COMTUR de Foz do Iguaçu tem atribuições consultivas, normativas e deliberativas formalizadas em normas jurídicas. Apesar da percepção dos conselheiros entrevistados ser de que o conselho tem pouca ação deliberativa sobre as políticas públicas, foram observadas atuações deliberativas e consultivas, e ações normativas não foram encontradas nos registros do conselho. A pandemia ocasionou aumento no número de recomendações e propostas para a continuidade das atividades do colegiado, com destaque

para a elaboração de um protocolo sanitário para a retomada das atividades turísticas no município.

A transparência considera os ambientes interno e externo. Na pandemia, a comunicação entre os conselheiros foi feita por meio de e-mail e de um grupo em aplicativo de mensagens. E, em virtude da diminuição da frequência de reuniões, houve percepção de aumento das informações compartilhadas por meio virtual. Houve ainda a adaptação no formato de reunião que passaram a ser feitas com encontros presenciais e virtuais simultâneos. Isso indica que o COMTUR procurou alternativas para evitar a paralização de suas atividades, aumentando os canais de comunicação interna.

Algo diferente se deu com relação à transparência externa. O colegiado dispõe de duas páginas na internet – sítio alocado no portal da prefeitura municipal e perfil em rede social. Nenhum deles, porém, divulgam atividades e atas do conselho. Essa situação foi agravada com a pandemia da COVID-19, ao que se somou a vacância na função de secretaria executiva, responsável pela organização documental do COMTUR. Esse cenário indica uma carência na disponibilização de informações da instituição, o que pode prejudicar a confiança da sociedade nos processos políticos ali estabelecidos e a produção de outros bens democráticos, como o controle popular.

Acerca do julgamento ponderado, foi identificada uma atuação relevante do grupo de trabalho de legislação (GT-1), que é permanente e esclarece a tomada de decisão. O grupo tem a principal função de instruir sobre assuntos técnicos antes da tomada de decisão da plenária e, para isso, elabora pareceres com recomendações. Durante a pandemia, não foram verificadas alterações quanto à existência e atuação do GT-1.

A COVID-19, portanto, provocou alterações no COMTUR de Foz do Iguaçu que refletem em sua produção democrática. Por um lado, houve esforços para manter o quórum de representantes e, assim, manter a produção de presença. Por outro lado, a pandemia agravou lacunas já existentes na produção da transparência externa, por exemplo. Foi também verificado que hábitos informais se estabeleceram e fazem parte do funcionamento do referido COMTUR para além de suas normas formais, principalmente na seleção de novos membros e no exercício de atribuições que ampliam o que está formalizado em normas jurídicas.

A crise ocasionada pela COVID-19 vem testando a resiliência institucional do COMTUR, entendida por Almeida (2020) como esforço ou ação intencional de agentes para manter as instituições participativas como lócus de atuação e de deliberação da sociedade sobre os rumos da política pública. A baixa produção de transparência mostra que o conselho não está totalmente imune. Mas essa sequela pode ser revertida com o retorno de recursos que já lhe estiveram disponíveis. De todo modo, o esforço para manutenção dos

demais bens em momento tão adverso mostra que o COMTUR criou um sistema de defesa ativo.

Em termos teóricos, o artigo contribui para a discussão e para o aprofundamento da proposta de Smith sobre os bens democráticos, avançando sobre o tema no campo de políticas públicas e instituições democráticas. Apesar da dificuldade no acesso às atas durante a pandemia, na prática, o estudo identificou a produção dos bens democráticos e contribui para uma reflexão sobre as atividades do COMTUR no contexto de crise ressaltando a importância de sua continuidade e das transformações nas instituições democráticas em razão da pandemia. Estudos futuros podem se concentrar na produção dos bens democráticos em outros conselhos, aproximando e expandindo as subcategorias para a realidade local.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, E. *Pesquisa em Turismo*. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007.

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, p. 109-124, 2011.

ALMEIDA, D. R. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?. *Caderno CRH – Revista de Ciências Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia*, v. 33, p. 1-24, 2020.

AMÂNCIO, D. L. P.; MENESES NETO, E. V.; MARTINS, S. Atuação dos conselhos gestores do município de Viçosa-MG no enfrentamento da pandemia da COVID-19. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v. 12, n. 1, p. 170-185, 2021.

ANJOS, F. A.; RUIZ, T. C. D. Planejamento e gestão no turismo: destino turístico de Foz do Iguaçu. *Anais...Fórum Internacional de Turismo do Iguaçu*, Foz do Iguaçu, 2012.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BASSANI, C. P. GOMES, B. M. A.; TELES, M. A.; BONFIM, I. O. B. Democratic institutions in Brazilian tourism policy: An analysis of council laws. *Latin American Policy*, v. 13, p. 63-81, 2022.

BASSANI, C. P.; GOMES, B. M. A.; PESSALI, H. F. Bens democráticos e Conselhos Municipais de Turismo: uma análise comparativa entre Curitiba e Belo Horizonte. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, v.12, n.1, p.154-168, 2020.

BASTOS, E. A. V.; SOARES, J. G. C. América Latina e grupos historicamente excluídos: repensando a soberania popular. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 54, p. 87-126, 2019.

BENI, M. C. Turismo e COVID-19: algumas reflexões. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, v. 12, n. 3 (Especial COVID19), p. 1-23, 2020.

BISPO JUNIOR, J. P. *Participação em Saúde: avanços e entraves na democratização do poder político*. Salvador: EDUFBA, 2015.

BISPO JÚNIOR, J. P.; MORAIS, M. B. Community participation in the fight against COVID-19: between utilitarianism and social justice. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 8, p. 1-9, 2020.

BRAGA, A. L. C. *Desenho Institucional e Bens Democráticos: um estudo sobre as intersecções dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba*. Curitiba, 244 f. Doutorado em Políticas Públicas: Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008*. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Portaria MTur nº 192, de 27 de dezembro de 2018*. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-192-de-27-de-dezembro-de-2018-57220860>>. Acesso em: 8 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Programa Investe Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, Sebrae, Embratur, 2019.

CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

CHARMAZ, K. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009

CLÈVE, A. C. C. Política pública de incentivo à participação feminina na política: a Justiça Eleitoral como partícipe do processo de inclusão. *Revista Ballot*, v. 1, n. 2, p. 82-102, 2015.

COELHO, V. S. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU (COMTUR FOZ DO IGUAÇU). *Facebook*: usuário do Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/ComturFoz/>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Foz do Iguaçu. *Ata da 10ª reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 28 de novembro de 2016, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2016.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 18 de janeiro de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017a.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 13 de março de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017b.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 27 de abril de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017c.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 22 de maio de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017d.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 19 de julho de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017e.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 30 de agosto de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017f.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 4 de setembro de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017g.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 4 de setembro de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017h.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 16 de outubro de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR*. 2017i.

Instituições Participativas e a Pandemia de COVID-19:  
um estudo sobre o Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 27 de outubro de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2017j.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 4 de dezembro de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2017k.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 31 de janeiro de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2018a.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 17 de maio de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2018b.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 21 de maio de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2018c.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 26 de junho de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2018d.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião extraordinária do COMTUR, realizada no dia 29 de agosto de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2018e.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 27 de novembro de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2018f.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 11 de dezembro de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2018g.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 28 de março de 2019, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2019a.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 17 de setembro de 2019, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2019b.*

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião ordinária do COMTUR, realizada no dia 25 de outubro de 2019, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. 2019c.*

CORNWALL, A. *Democratising engagement: what the UK can learn from international experience.* Londres: Demos, 2008.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R., R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: IPEA, 2011.

CURI, L. G. Serviço social na secretaria executiva dos conselhos gestores e de direito. *Revista Serviço Social em Debate*, v. 1, n. 2, p. 104-114, 2018.

DAGNINO, E.; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. Democratic innovation in Latin America: a first look at the Democratic Participatory Project. In: RAVENTÓS, C. (org.). *Democratic innovation in the South - Participation and representation in Asia, Africa, and Latin America.* Buenos Aires: CLACSO, 2008.

ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. Defining and typologising democratic innovations. In: ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. *Handbook of Democratic Innovation and Governance.* Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 23, n. 3, p. 580-611, 2017.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: IPEA, 2011.

FERNÁNDEZ, J. A. F.; DUARTE, P. A. O.; MOGOLLÓN, J. M. H. Imagen del Destino Y Marca Turística: Sinergias e Implicaciones. *Tourism & Management Studies*, v. 1, p. 904-914, 2011.

FISCHER, J. Os limites da sociedade civil no regulamento da vida política. In: MENDONÇA, R.; PEREIRA, M.; FILGUEIRAS, F. (org.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.



FONTANA, R. DE F.; DOS ANJOS, S. J. G.; SANTOS PINTO, P. S. G. Gestão turística: estrutura de gestão dos destinos Algarve-Portugal e Foz do Iguaçu-Brasil. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, v. 10, n. 4, p. 673-689, 2018.

FOZ DO IGUAÇU. *Lei n. 2.442, de 24 de setembro de 2001*. Dispõe sobre a organização, composição e atribuições do Conselho Municipal de Turismo. Foz do Iguaçu, 2001. Disponível em: <<https://cm-foz-do-iguacu.jusbrasil.com.br/legislacao/855394/lei-2442-01>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 2.838, de 14 de novembro de 2003*. Dispõe sobre a regulamentação para registro e funcionamento de estabelecimentos hoteleiros no município de Foz do Iguaçu – PR. Foz do Iguaçu, 2003. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2003/283/2838/lei-ordinaria-n-2838-2003-dispoe-sobre-a-regulamentacao-para-registro-e-funcionamento-de-estabelecimentos-hoteleiros-no-municipio-de-foz-do-iguacu-pr-2003-12-23.html>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 17.223, de 29 de junho de 2006*. Aprova o regimento interno do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. Foz do Iguaçu, 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2006/1723/17223/decreto-n-17223-2006-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-municipal-de-turismo-comtur?q=17.223>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 3.600, de 6 de outubro de 2009*. Dispõe sobre a regulamentação, funcionamento, cadastro e fiscalização das agências de turismo. Foz do Iguaçu, 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2009/360/3600/lei-ordinaria-n-3600-2009-dispoe-sobre-a-regulamentacao-funcionamento-cadastro-e-fiscalizacao-das-agencias-de-turismo>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 26.779, de 6 de novembro de 2018*. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. Foz do Iguaçu, 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2018/2678/26779/decreto-n-26779-2018-dispoe-sobre-a-constituicao-do-conselho-municipal-de-turismo-comtur?q=26.779>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, v. 66, n. 1, p. 66-75, 2006.

GINGER, C. “Integrating knowledge, interests and values through modelling in participatory processes: dimensions of legitimacy”. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 57, n.5, p. 643-659, 2014.

GOHN, M. G. M. Conselhos populares e participação popular. *Revista Serviço Social e Sociedade*, v. 34, p. 65-89, 1990.

GOMES, B. M. A. *Políticas públicas de turismo e os empresários*. São Paulo: All Print, 2018.

HIRSCHMAN, A. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

KORSTANJE, M. E. El COVID-19 y el turismo rural: una perspectiva antropológica. *Dimensiones Turísticas*, v. 4, número especial: Turismo y COVID-19, p. 179-196, 2020.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. R. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 789-822, 2016.

MARTELLI, C. G. Ações solidárias para enfrentamento da COVID-19: gestão participativa importa. *Nau Social*, v. 11, n. 21, p. 271-279, 2020.

MATTIJSEN, T. J. M.; BEHAGEL, J. H.; BUIJS, A. E. How democratic innovations realize 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.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Curitiba e Foz do Iguaçu (PR) aparecem como destinos tendências para 2021 em lista do Ministério do Turismo*. Disponível em:

<<https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/curitiba-e-foz-do-iguacu-pr-aparecem-como-destinos-tendencias-para-2021-em-lista-do-ministerio-do-turismo>>. Acesso em 5 mai. 2021.

NASCIMENTO, W. C. As relações de poder no contexto político econômico de Foz do Iguaçu-PR. Maringá, 232 f. Mestrado em Geografia: Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). *Evaluación del impacto del brote de COVID-19 em el turismo internacional*. Disponível em: <<https://www.unwto.org/es/evaluacion-de-la-incidencia-del-brote-del-COVID-19-en-el-turismointernacional>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

PARANÁ TURISMO. *Foz do Iguaçu: terra das Cataratas*. Disponível em: <<http://www.viajeparana.com/Foz-do-Iguaçu>>. Acesso em 5 mai. 2021.

PESSALI, H. F.; GOMES, B. M. A. (org.). *Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba*. Curitiba: PUCPress. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. *COMTUR - Turismo*. Disponível em: <<http://www.pmf.pr.gov.br/turismo/?idMenu=684>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

SANTOS JUNIOR, O.; RIBEIRO, L.; AZEVEDO, S. (org.). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, C. L. A produção de bens democráticos em conselhos de saúde: um estudo de caso comparativo com indicadores compostos. Curitiba, 197f. Doutorado em Políticas Públicas: Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2019.

SANTOS, K. S.; RIBEIRO, M. C.; QUEIROGA, D. E. U.; SILVA, I. A. P.; FERREIRA, S. M. S. O uso de triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 2, p. 655-664, 2020.

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

SONTAG JUNIOR, D.; GOMES, B. M. A.; VARGAS, A. Agenda dos usuários nas políticas públicas de turismo: uma análise em Curitiba (Brasil). *Turismo y Sociedad*, v. 27, p. 95-109, 2019.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

TAROZZI, M. *O que é grounded theory: metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados*. Petrópolis: Vozes, 2011.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VELASCO-GONZÁLEZ, M. Políticas turísticas ante una pandemia. In: CRUZ, M. S.; MARTÍN, R.; FUMERO, N. *Turismo pos-COVID-19: reflexiones, retos y oportunidades*. La Laguna: Universidad de La Laguna, 2020.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

WARREN, M. E. What should we expect from more democracy? Radically democratic responses to politics. *Political Theory*, v. 24, p. 241-270, 1996.

WERNECK, G. L.; CARVALHO, M. S. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 5, p. 1-4, 2020.

WOO, S. Y.; KÜBLER, D. Taking stock of democratic innovations and their emergence in (unlikely) authoritarian contexts. *Polit Vierteljahresschr*, v. 61, p. 335–355, 2020.

ZAPPELLINI, M. B.; FEUERSCHÜTTE, S. G. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. *Administração: Ensino e Pesquisa*, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015.

ZERMIANI, T. C.; FREITAS, R. S.; PESSALI, H. F.; DITTERICH, R. G. A participação dos conselhos locais de saúde na contratualização de metas na atenção primária à saúde: a experiência de Curitiba, PR. *Interações*, v. 20, n. 4, p. 1115-1126, 2019.