



Programa de Regionalização do Turismo e a sua Consolidação na Região Turística de Brasília

Diogo Diniz de Sousa
Gabriel de Almeida Martins

Resumo: O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) tem em sua gênese a inclusão de categorias de análise na formulação, implementação e execução dessa política pública de turismo. Com isso, esse artigo tem como objetivo a análise da formação e a consolidação do PRT por meio de uma pesquisa qualitativa, de nível descritivo-interpretativo, com vistas à verificação de sua concretização na Região Turística de Brasília, a partir do ano de 2011, por meio de três categorias de análise: a Governança regional, a participação popular e a formação de redes. Observou-se que, apesar da descentralização e a criação da instância regional, ainda há falhas no que tange a participação da sociedade civil, a atuação da superestrutura turística e na formação de redes, não disponibilizando em sua totalidade a Política na Capital Federal, caracterizando que o PRT não foi aplicado em plenitude na localidade.

Palavras-chave: Programa de Regionalização do Turismo; Região Turística de Brasília; Governança regional; Participação popular; Formação de Redes.

Abstract: The Program of Regionalization of Tourism (PRT) has in its own the inclusion of categories of analysis in the formulation, implementation and execution of this public tourism policy. The purpose of this article is to analyze the formation and consolidation of the PRT through a qualitative, descriptive-interpretive research, with a view to verifying its implementation in the Tourism Region of Brasilia, starting in 2011, through three categories of analysis: regional governance, popular participation, and networking. It was observed that, despite the decentralization and the creation of the regional instance, there are still shortcomings regarding the participation of civil society, the operation of the tourist superstructure and the formation of networks, not making available in its entirety the Policy in Brasilia, characterizing that the PRT was not fully implemented in the locality.

Key-Words: Program of Regionalization of Tourism; Brasilia Touristic Region; Regional Governance; Popular participation; Networking.

Introdução

Após 2002, as políticas públicas modificaram-se. Segundo Steinberger (2003), com o arrefecimento do neoliberalismo e, conseqüentemente, com a lógica neoliberal de criação de políticas – voltado ao desenvolvimento endógeno dos territórios, com uma diminuição do papel do Estado perante a sociedade e delegando à iniciativa privada a atuação de planejamento territorial, configurando estes a meros planos setoriais – surgiram as políticas públicas chamadas de terceira geração: comportam um pensamento de cooperação com o interesse do mercado, bem como dotar o crescimento dos territórios “de dentro para fora”, mas também aceita o pensamento governamental como ferramenta fundamental na elaboração das políticas públicas. Conseqüentemente, o Ministério do Turismo surge nesse período histórico e tornou-se a instituição responsável pela administração, execução, gestão e planejamento dos planos, programas e das políticas federais, coexistindo com a EMBRATUR, que lida com a execução do *marketing* turístico do Brasil em outros países. E, como demonstrado ao longo de toda a



década de 2010, como aponta Fernandes (2013), as políticas de turismo macrofederais também seguiram esse “novo” pensamento. As políticas do Ministério do Turismo foram instituídas por planos quadrienais, concebidas como “Planos Nacionais de Turismo” (PNT), onde se aceita certa autonomia e uma descentralização política, mas não mediante a categorização da escala geográfica municipal e, sim, de regiões turísticas. Em suma, dentro do primeiro PNT, lançado em 2003, a lógica entre território, turismo e Estado era idealizada em um contexto de região e não somente de municipalidade.

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil foi um elaborado nesse pensamento e concretizado dentro do primeiro PNT. Teve uma premissa fundamental, já atentada pela condição de dispor as regiões como centrais nas disposições do fenômeno e das atividades do turismo: Nem todas as cidades têm todas as condições e as infraestruturas básicas de acolher turistas, equipamentos e serviços turísticos. Logo, com a regionalização do território, haveria o compartilhamento das infraestruturas, por meio de roteirização da oferta turística desta região. Para ordenar, hierarquicamente, foram criados 65 destinos indutores de turismo no Brasil, onde, compartilhavam em maior e em menor grau, duas características básicas: Possuidor de uma infraestrutura básica e turística consideráveis, além de ofertas turísticas materializadas. O plano foi ordenado em nove módulos centrais, uma espécie de “metas” que o próprio plano deveria abranger e alcançar.

“O Programa [de Regionalização do Turismo] é “um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada”, cujos princípios “são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação interssetorial e interinstitucional e sinergia de decisões”. Compreendendo-se como regionalização “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística””. (BENI, 2006: 30).

De acordo com esse modelo de gestão, estipulada a partir da criação do Ministério do Turismo, a articulação política ficou mais próxima do contexto de certas regiões do Brasil, em contraste do que acontecia posteriori a 2003, após revisão das falhas de políticas anteriores. Essa lógica também instituiu a descentralização da tomada de decisão, a tornando relativamente mais próxima do destino turístico, sobretudo dos estados, mesmo que seja um programa de nível federal. Isso se dá, principalmente, devido à inserção dos entes estaduais na gestão das regiões, compartilhada diretamente

com o governo Federal, sendo que, em nível nacional, os estados executam as ações de marketing dos destinos (BRASIL, 2006).

Apesar do Programa de Regionalização do Turismo ter sido iniciado a partir de 2004, como visto nos parágrafos anteriores, na Região Turística de Brasília começou a ser pensado, de forma sistêmica para o planejamento de turismo local somente a partir de 2011, com uma visão clara da mudança da governança regional. Até esse período, a política brasiliense de turismo não passava de amadorescas tentativas de aumento do fluxo turístico, com propostas de melhora da infraestrutura turística, com a dotação de equipamentos, sobretudo no centro da cidade e a atração de grandes shows e eventos (Carneiro, 2014). Após esse período, documentos oficiais da Secretária de Turismo foram publicados, incluindo a aprovação da Lei 4.883/2012, a lei de turismo local, feita em base e em adequação ao PRT, criando, inclusive, a Região Turística de Brasília, englobando todo o território correspondente ao atual Distrito Federal brasileiro. Além disso, a política local obedeceu, em seus princípios, a formulação de um tripé, em consonância ao PRT: a formação de redes, com vistas à integração dos atores e agentes, sobretudo do setor produtivo do turismo local, com vistas a cooperação e o arranjo colaborativo destes no cenário turístico da localidade; a participação da sociedade civil e de entidades ligadas ao segmento turístico, como sindicatos e a Academia, com perspectivas de colaboração e construção conjunta do turismo na Região Turística de Brasília, além de uma nova roupagem de governança regional, com uma inserção do setor privado, mas também uma descentralização política das mãos dos agentes tecnocratas da superestrutura pública, com o aporte e o apoio conjunto dos diversos agentes-atores do turismo na Região Turística de Brasília.

O PRT – Roteiros do Brasil é uma política pública pensada claramente com uma dissonância das políticas de turismo elaboradas ao longo do tempo no Brasil. Ele visa à democratização da formação da política, com o incremento da participação popular e um aumento significativo na importância de consulta e de deliberação local, por causa das instâncias de governança regional e a integração entre os entes do setor produtivo do turismo. O Programa, em si, foi uma inovação que deve ser resguardado e aprimorado, com o monitoramento proposto pelas suas próprias diretrizes. Face a isso, o presente trabalho se propõe a crítica da implementação deste programa na Região turística de Brasília devido a necessidade e o reconhecimento de que para o próprio



desenvolvimento do turismo local é importante que uma política como o referido Programa desempenhe o seu papel, pois se observado, foi, de fato, a única que congregou, em seu discurso, o fomento do turismo com uma deliberação da sociedade civil via participação popular e a descentralização política, não sendo somente uma imposição política de “cima para baixo”, além de ser uma consonante para a busca de mais recursos públicos perante o Ministério do Turismo. Também é importante ressaltar o fator essencial de uma pesquisa deste porte, visto que o setor público não trata o turismo como prioridade e, portanto, qualquer tentativa de revisão da implantação do PRT no local não foi feita de forma substancial e incisiva, além da inexistente análise em trabalhos científicos, visto que Brasília por si só possui somente um curso de graduação e outro de pós-graduação na área e o foco de sua oferta turística da cidade ser basicamente para atender o turismo de eventos e negócios, sendo relativamente menor a para o turismo de lazer e o turismo cultural.

Por esses motivos, este trabalho tem como objetivo principal verificar a efetividade da implantação do Programa de Regionalização do Turismo na Região Turística de Brasília em torno de três categoriais de análise, apontadas como centrais e essenciais na elaboração e na execução dessa política na localidade: a governança regional, a participação popular e a formulação de redes e, com isso, a potencialização e a implicação do PRT como política estruturante do turismo local. Também, este trabalho tem como objetivos específicos a pretensão de desvelar as contradições da implementação do PRT, além de analisar os impactos que este Programa trouxe para Região Turística de Brasília, no sentido de uma nova forma de conceber políticas públicas de turismo. Ao desenvolver uma análise crítica das contradições, o artigo almeja contribuir para qualificar as contradições da atuação da superestrutura pública na cidade e como essas contradições, modificadas em decorrência dos interesses dos empresários, do governo e da sociedade civil, modificaram o discurso do PRT e a sua realidade. A análise dos impactos do Programa diz muito sobre como o turismo de Brasília foi modificado em decorrência da implementação do Programa e se o seu uso como política motriz na Região Turística de Brasília trouxe importância para o segmento turístico e criou uma cultura política no local e na formulação de planejamento pela superestrutura pública e privada. Assim, será possível indicar os benefícios ou não.



Material e Métodos

No I Encontro Nacional de Turismo, que ocorreu no mês de maio de 2013, em Brasília, houve uma mudança no sentido de gestão de todas as políticas públicas federais de turismo e, em especial, o Programa de Regionalização do Turismo, já considerado o principal instrumento institucional do Ministério do Turismo para o aporte e a atuação do Governo Federal nos territórios, no sentido de modificação e apropriação do segmento turístico, com fins de comemoração dos dez anos da criação daquele Órgão. Neste mesmo encontro, foram debatidas e redefinidas alguns paradigmas e as outras diretrizes das políticas federais de turismo e o PRT foi uma das que mais se modificaram, sobretudo pela importância dele e pelo aporte devido a sua abrangência política, territorial e de financiamento.

Nesse sentido, foi reformulado um novo arranjo na articulação no que tange as orientações básicas do PRT, em decorrência da elaboração do terceiro Plano Nacional de Turismo, lançado no mesmo ano e ainda em vigência. A revisão foi elaborada para se adequar ao objetivo de dar uma prioridade mais concisa de atuação dos gestores públicos e ter alguma referência de estabelecimento das demandas no planejamento estatal nos territórios:

“Para alcançar os resultados almejados no processo de regionalização do turismo, foram definidas diretrizes que constituem nas premissas para a sua execução: A integração e participação social, fortalecendo o protagonismo da cadeia produtiva do turismo no âmbito regional, no conjunto dos municípios, e nos processos de gestão de políticas públicas e na inclusão, entendendo a região como espaço plural e participativo, que amplia as capacidades humanas e institucionais, facilitando as relações políticas, econômicas, sociais e culturais; na descentralização, atuando no âmbito do Sistema Nacional de Turismo, adotando os métodos e processos da gestão descentralizada e na inovação, definida como a capacidade da cadeia produtiva do turismo, de compreender que a estruturação dos destinos turísticos depende de uma nova visão integradora do desenvolvimento produtivo e da competitividade”. (BRASIL, 2013: 29-30).

Com a nova decisão de ação do Ministério do Turismo, as orientações de operação do Programa de Regionalização do Turismo modificaram-se para serem mais suscitas, facilitar os eixos de atuação para padronizar as demandas o Ministério do Turismo: a atuação na integração e na participação social, com vistas ao abarcamento não só do mercado e do conglomerado empresarial da área, mas também com a inserção da sociedade civil organizada e do terceiro setor, para atuarem no sentido de inclusão,



no sentido de inserir no cotidiano do Plano e do turismo as várias diversidades do ponto de vista cultural, econômico, social e ambiental do território. O segundo eixo é a descentralização com vistas a ampliação à tomada de poder e de decisões para esses atores-agentes que participam organizadamente e não somente a dependência institucional dos desmandos políticos e técnicos. O último ponto é a inovação, objetivando novas práticas das técnicas para o turismo ao sistema produtivo, principalmente a dar sentido a competitividade e a integração de seus componentes, sobretudo aos empresários. Contudo, apesar do Programa de Regionalização do turismo ser conivente com outros temas, como, por exemplo, a abordagem territorial, a sustentabilidade, a qualificação de recursos humanos e o *marketing* turístico, os principais eixos de atuação restringem-se aos quatro citados anteriormente, pois são mais gerais e englobam, de certa forma, estes outros (BRASIL, 2013). Por isso, para se enquadrar nas discussões atuais executadas pelo Ministério do Turismo, elaboração deste trabalho, se dará por categoriais de análise que se congregam: a governança regional, a participação popular e a formação de redes.

Categoria de Análise: A Governança Regional

A participação assume posição crucial na possibilidade da sociedade para a definição da vontade coletiva e a determinação das condições de sua própria vida urge da “participação política”. A viabilidade dessa mudança, então, é somente vislumbrada por meio do reconhecimento e na promoção de uma participação dos atores-agentes sociais – de modo a recuperar os circuitos de aprendizagem, com base nas experiências vitais dos participantes, seus modelos mentais, suas crenças e percepções, os quais refletem não só as diferentes imagens da realidade de onde parte todo o processo de desenvolvimento, como também, e fundamentalmente, de onde derivam as diversas visões de futuro desejável e possível. A partir desse instante, assume-se uma nova forma de composição da Governança do processo de proposição – direitos cidadãos, criação do saber-fazer, gestão-autonomia de decisão sobre o rumo do processo.

Esse processo que deve aproximar a questão local do objeto de estudo, o Turismo, onde instâncias importantes de planejamento como as regionais e municipais foram constituídas como fóruns deliberativos, onde deveriam permear as decisões para

o desenvolvimento das atividades nas localidades, possibilitem de fato *in loco*, construção de uma cidadania. O olhar crítico sobre a representação estabelecida no âmbito desses conselhos deve ir além do que está posto e apreender a lógica dos interesses, que muitas vezes se encontra invisível e para isso exige o empoderamento dos atores sociais na organização das entidades e associações em novas formas de governança para além da institucionalidade, da regulação. Nesse sentido, o Poder Público deve sensibilizar a comunidade local sobre a compreensão da complexidade do desenvolvimento do turismo, e o que representa a importância da representação, fomentando a participação de diferentes atores para que seja possível uma construção participativa além das formas tradicionais de poder que já se estabelecem no território.

Na percepção do Programa de Regionalização do Turismo, a instância de governança, descentralizada e institucionalizada na região turística, articulada com os demais entes federativos do país, tem como principal objetivo e característica:

“A Coordenação, a descentralização a sensibilização e a mobilização dos agentes-atores, participando ativamente do planejamento a apoiar a gestão de turismo, [...] conjuntamente com os gestores públicos dos municípios, representantes do terceiro setor, representantes das organizações organizacionais, representantes de instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil, aos representantes dos órgãos ambientais, de transporte, de infraestrutura, de saúde e de segurança, representantes da cadeia produtiva do turismo e com os representantes do Sistema “S”. (BRASIL, 2007: 20-21).

A governança regional do turismo, com base no PRT, além ter, em sua composição, representantes do maior número possível de entidades ligadas ao setor do turismo, também orienta e integra, de forma conjunta e uníssona o desenvolvimento da política de turismo regional. por meio de sua institucionalização na Instância regional de turismo. Com o diagnóstico do estágio atual dessas instituições, percebe-se se há uma dita descentralização e a participação destes agentes-atores na elaboração e na manutenção do Programa de Regionalização do Turismo na Região Turística de Brasília.

Categoria de Análise: A Participação popular

A participação popular nas tomadas de decisões é um ponto de análise deste



trabalho para com o objeto de pesquisa. Segundo Boff (2015), a participação popular é algo essencial para um local, do ponto de vista da participação da população e do poder público. A participação popular é sinal de fortalecimento da democracia. Figueiredo (2015) acrescenta que com esse “fortalecimento da democracia”, como proposto por Boff, existe a implicância de empoderamento de uma sociedade e/ou de uma comunidade local, destacando a importância das pessoas e do povo para com o meio político. Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. A participação deve ser concebida desde o início da implementação do PRT no território, por meio da sensibilização e a mobilização, perpassando pela criação da região e dos planos estratégicos, bem como na revisão e no monitoramento do programa (BRASIL, 2007). Ou seja, a participação é uma constante intrínseca ao projeto em torna do plano no qual este trabalho propõe investigar e pode ser identificado e garante se, de fato, o Programa de Regionalização do Turismo tem a participação ou não dos sujeitos do sistema produtivo de turismo da Região Turística de Brasília.

Categorias de Análise: Formação de redes

Segundo Beni (2004), a clusterização, ou seja, a formação de redes em dado território turismo e fora deste, alimenta a competitividade, sem uma arena de disputa entre os produtos turísticos. Segundo o que mesmo autor complementa, porém oito anos mais tarde, esta rede de cooperação entre um ou mais entes de determinado serviço ou agentes sociais pertencentes ao sistema produtivo do turismo se dá derivado de uma formação e uma consequência do desenvolvimento de uma região, com a integração de seus equipamentos turísticos (BENI, 2012). As redes, a priori, devem ser estabelecidas entre os mesmos serviços do turismo, de acordo com a percepção de cada região. E, com o desenvolvimento da região turística, esse cluster seria um vetor de desenvolvimento. Também é observável a competição de redes, segundo Fávero (2006), para uma colaboração mais amistosa entre os equipamentos similares dentro de uma mesma região, para que todos os envolvidos saiam ganhando.

Segundo o Ministério do Turismo, em 2007:

“As redes servirão para fazer surgir soluções e propiciar que elas sejam disseminadas por outros atores em outros lugares, facilitando o acesso à inovação e a difusão dos casos de sucesso [o que leva a propiciar] a conexão entre as regiões turísticas. Além de favorecer a troca de experiências, é um



espaço para que as regiões identifiquem novas oportunidades de ação, divulguem o processo de desenvolvimento do turismo, apresentem novos produtos (roteiros turísticos, destinos turísticos, etc.), adaptem ou recriem soluções, estabeleçam ou consolidem novas relações, otimizem e captem recursos, entre outros. O fomento à formação de Redes locais, regionais e/ou estaduais, tem a perspectiva de levar maior dinamismo às regiões turísticas, abrindo novos caminhos e espaços de atuação de novas lideranças. Seu objetivo central é fortalecer os participantes do Programa, principalmente na esfera da tomada de decisões e, ainda, apoiar a promoção e a comercialização, além de promover o aumento da competitividade dos produtos turísticos.” (BRASIL, 2007: 18-19).

Para o Programa de Regionalização do Turismo, as redes são muito mais do que simples agrupamentos e envolvimento de agentes-atores do sistema produtivo do turismo, mas sim a integração e a cooperação destes, promovendo as trocas econômicas, sociais, culturais, ambientais dentro e fora da região turística em questão. Uma região turística onde há uma rede muito mais complexa e organizada, com o protagonismo de seus sujeitos, está muito mais propícia a ser produtiva, competitiva e capaz de estruturar o sistema produtivo do turismo local, bem como o seu próprio desenvolvimento do que outros territórios turísticos.

Resultados e Discussão

Como descrito no início deste artigo, apesar da aplicação do Programa de Regionalização do Turismo em território nacional datar desde 2004, na Região Turística de Brasília a sua execução definitiva com políticas de Estado elaboradas claramente com a abordagem desse instrumento política somente se deu em 2011. Em consequência disso, o recorte temporal da pesquisa se prendeu entre este ano até o ano de 2015. A análise da implantação do PRT foi investigada mediante três categorias de análise, como exposto na seção anterior, nos Relatórios de Gestão da Secretaria de Turismo da Região Turística de Brasília, a abordagem da prática perante a Lei 4.883 do ano de 2012, que regulamenta a política regional e local de turismo, bem como visitas nas reuniões da instância regional de turismo.

A governança regional deve ser entendida como a totalidade do processo de elaboração, planejamento, execução e monitoramento das políticas de turismo e como estas estão sendo geridas. Há dois caminhos para se a realização: de modo vertical, no qual as decisões são lançadas de “baixo para cima”, sem a participação popular, ou



horizontalmente, quando as políticas e as lógicas do turismo são discutidas conjuntamente com a sociedade civil e o trade do turismo. Na Lei 4.883/2012, a governança regional do turismo é vista, teoricamente, como uma construção na linhagem vertical-horizontal. É aceitável uma composição e uma participação popular como pode ser visto no inciso I do Art. 4º, onde “[o desenvolvimento] do turismo por meio de um planejamento estratégico e participativo, envolvendo o setor produtivo do turismo nas discussões em torno dos projetos turísticos prioritários” (DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

Em contrapartida, também há uma concepção unilateral, protagonizada somente pela Secretaria de Turismo, como vista no planejamento do Plano Estratégico Institucional – PEI, elaborado apenas com o quadro técnico da Secretaria de Turismo, apesar de abrigar membros do trade, suas pautas são centralizadas e suas decisões não são deliberativas (DISTRITO FEDERAL, 2014). Em outras palavras, o CONDETUR, a instância capaz de receber e acolher as demandas de todos os setores e atores ligados diretamente ao turismo, ou não, não tem a capacidade de definição, de fato, das políticas públicas, mas somente uma questão de escuta e diálogo com os membros do conselho. As execuções das tarefas discutidas no âmbito do conselho, ainda são feitas por uma lógica centralizada, sem a participação direta e efetiva dos membros da entidade, contrariando, uma das diretrizes do PRT – Roteiros do Brasil que é explícito, uma descentralização política e de coordenação das políticas de turismo para a instância de nível regional (BRASIL, 2007). Além disso, não há a criação de outros espaços de debates e de tomada de decisões, como a criação de associações e fóruns, tanto por uma lógica sub-regional, tanto de segmentos.

A participação popular nas decisões do turismo é entendida como a participação dos agentes sociais do turismo, para muito além dos membros do sistema produtivo, e suas demandas claramente mercadológicas, mas também por atores de sindicatos, coletivos e organizações ligadas ao turismo, da Academia e da população local que não lidam, diretamente, com o turismo, mas tem o seu cotidiano afetado em decorrência do mesmo, para fins de colaboração no planejamento, na execução e na gestão das políticas de turismo. Esse conceito vai muito além da presença, no CONDETUR, de alguém que represente a sociedade civil ou mesmo a sua condição de cidadão, mas os desdobramentos são muito maiores. Segundo Boff (2015), a participação popular

culmina diretamente em dois sentidos: no afloramento da cidadania e na concretização da democracia. O primeiro, reforçado pela teoria de aproximação à participação e da democracia direta, instiga que, com a participação popular, a sociedade tem, de fato, um maior posicionamento e controle sobre as políticas que alterarão as suas vidas e, com isso, o impacto em tais sujeitos tendem a ser menos acentuados, devido à inserção deste no meio político. O segundo termo, o nascimento do sentimento de cidadania, reforça a condição de cidadão, no mais estrito que a palavra pode significar para uma “mobilidade social”, no sentido do status quo político de uma pessoa ou de seu grupo: do ostracismo que, outrora, as artimanhas e as elites políticas produziam, em um espectro vertical, para uma mudança nessa configuração: uma política e um poder horizontal e transversal, onde o poder público está em equidade com os cidadãos, que, agora, participam, concretamente, no crescimento e na estabilização das políticas de tais localidades.

Nas diretrizes do PRT, é notável a presença da sociedade civil como instrumento de elaboração das políticas públicas, assim como na instância regional. A sensibilização desses atores sociais tem, por principal motivo, o convencimento de que a participação deles, de forma exaustiva, fortalece o turismo, seja no processo de planejamento, de execução, de coordenação e no monitoramento do próprio turismo dentro de uma região (BRASIL, 2007). Mas, notavelmente, na Região Turística de Brasília, a participação popular não acontece dessa forma. O CONDETUR, o fórum de turismo da região turística de Brasília, que, na prática, é a entidade que permearia a participação popular no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo do Brasil, como relatado acima, ainda lembra uma prática de política vertical, além da periodicidade de acontecimento das reuniões a própria divulgação e chamadas das reuniões, que são pobres, no sentido da divulgação.

Na Região Turística de Brasília, a participação popular no turismo é prevista a na Lei de regulamentação do turismo, em seu inciso III do Art. 3º:

“[A política de turismo do Região Turística de Brasília] terá como uma de suas diretrizes a mobilização, por meio da articulação de atores locais e da sociedade civil organizada no processo de desenvolvimento econômico [por meio do turismo] na Região Turística de Brasília” (DISTRITO FEDERAL, Lei nº 4.882 de 11 de Julho de 2012).

A partir da implantação desta lei, da utilização do PRT como uma direção

política somada à política do turismo na Região Turística de Brasília, foi reativado o Conselho de Turismo da Região Turística de Brasília, com uma governança regional mais ampla, abrangendo 32 entidades, entre o setor público, privado e dos setores civis.

“[O Conselho de Turismo na Região Turística de Brasília] tem o caráter consultivo e propositivo. Auxilia na proposição de diretrizes, metas, subsídios, formulação, implantação e avaliação da política de turismo da Região Turística de Brasília, monitorando e colaborando constantemente com seu planejamento e execução de forma descentralizada e com a participação dos cidadãos”. (DISTRITO FEDERAL, 2014:26).

Apesar de o CONDETUR ter sido reestruturado em 2010, somente após o Decreto 33.525/2012, conjuntamente com a aprovação e a regulamentação da Lei brasileira de turismo, o Conselho teve as suas execuções alinhadas ao PRT – Roteiros do Brasil (Distrito Federal, 2014). Esse instrumento, o único com uma maior abrangência à participação popular, do ponto de vista de periodicidade, tem períodos de acontecimentos mensais, com pauta prevista e ordenada de acordo com as demandas da Secretaria de Turismo da Região Turística de Brasília. Os projetos são meramente apreciativos, sendo elaborados por servidores públicos da Instituição, ou em parcerias entre as instituições, o que pode ser alterado de acordo com os interesses dos integrantes do próprio conselho.

Em análise da composição do CONDETUR, dos 32 membros totais, 11 pertencem à esfera pública, todos esses provenientes das secretarias de Estado e Órgãos da Região Turística de Brasília. Das 21 cadeiras restantes, segundo a Secretaria de Turismo da localidade, a “sociedade civil” é representada em todas elas (DISTRITO FEDERAL, 2015). Mas, ao destrinchar esses membros e seus interesses, percebe-se que o conceito de “sociedade civil” e “participação popular” são, de fato, diferente no qual é promovida, como política pública, no PRT – Roteiros do Brasil. Desses 21 membros, 15 são de associações que representam o *trade* turístico e o empresariado local, que, detentor de uma concepção capitalista, estão impreterivelmente em busca do lucro. Aqui estão as associações representantes dos equipamentos e serviços, tais quais a Associação Brasileira de Indústrias de Hotéis e Similares do Distrito Federal (ABIH-DF); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do Distrito Federal (ABRASEL-DF) e a Associação de Bares e Restaurantes locais (SINDHOBAR-DF), que são importantes, mas cada uma com seus intrínsecos interesses. Três vagas estão ligadas aos sindicatos trabalhistas, sendo uma aos trabalhadores rurais, outro aos guias de turismo, e outro



sindicato representa os trabalhadores dos ramos hoteleiro, de alimentação e bebidas, como bares e restaurantes, e de transportadoras turísticas. Mas, mesmo assim, é importante salientar a baixa sindicalização entre os funcionários desses setores, como aponta o próprio Relatório de Gestão da Secretaria de Turismo, publicado no fim de 2015. Duas vagas pertencem a associações ligadas à Academia, sendo uma delas reservadas ao CET – Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília. A última vaga fica reservada ao SEBRAE, único representante do Sistema “S”, com uma visão praticamente de empreendedorismo do turismo, com vistas, também, ao lucro.

Em análise das atas de discussão das atas do CONDETUR, no qual foram elaboradas as decisões de delimitação da região turística de Brasília (9ª reunião no dia 13 de junho de 2011), a divisão de Brasília, de acordo com a lógica de sub-regiões, (33ª reunião, no dia 30 de setembro de 2013) e da 13ª reunião, para discutir as prioridades do turismo em Brasília em decorrência da implementação do PRT em Brasília, no dia 30 de janeiro de 2012, foi constatado que, nessas três reuniões onde conceitos-chaves do Programa estavam sendo decididos, não há o registro de fala de sequer um cidadão que não seja pertencente aos membros oficiais ou subsecretários ligados à superestrutura turística. Portanto, o CONDETUR local contraria a lógica do PRT – Roteiros do Brasil em três pontos: o primeiro é que, mesmo com a institucionalização do Programa, nenhum da sociedade civil são membros efetivos da Instância Regional de turismo. O que se pode depreender é que há um interesse de ambas as partes, principalmente para casos pontuais, como foi notado no período da Copa do Mundo de 2014, mas, após este megaevento, as conversações cessaram. O segundo ponto é a questão da convocação das reuniões: somente seus membros efetivos têm o conhecimento de datas, locais e horas, dificultando o acesso de quem não pertence, de forma efetiva, do Conselho. Para a elaboração desta pesquisa, um dos autores teve que ser convidado por um membro efetivo e ser categorizado assim durante o mesmo. O direito a fala é facultativo, não tendo nenhum peso nas decisões deliberativas do CONDETUR. O terceiro ponto é que, mesmo com a insistência da Secretaria de Turismo local em exclamar que há a participação efetiva da população, as atribuições que são dispostas à sociedade civil são controladas, pela sua maioria, por representantes das empresas e do sistema produtivo que visam o lucro, sendo a participação da grande maioria da população, alijada. Isso é uma grande preocupação, pois, os interesses individuais dos representantes do ramo



empresarial no turismo na escala geográfica de análise, têm, majoritariamente, poderes e decisões de escolha nas consultas do órgão oficial de turismo.

A formação de redes, do ponto de vista do turismo, é a cooperação, entre os diferentes órgãos do *trade* turístico, da comunidade e do setor público, além dos estabelecimentos e atrativos, sendo de um mesmo serviço, que colaboram para a fomentação do turismo em determinada localidade. Segundo a Lei 4.883/2012, é uma prioridade para o turismo da Região Turística de Brasília a “integração, atuando em regime de cooperação com os órgãos, as entidades de classe e as associações representativas voltadas à atividade turística”. (DISTRITO FEDERAL, 2014). A formação de redes é elencada como estratégica no Programa de Regionalização do Turismo, principalmente pelo foco na qual o auxílio e a ajuda do empresariado, do setor público e da sociedade civil do ponto de vista institucional, fortalece a região turística em si. Partindo do pressuposto de uma regionalização existente, a formação de redes é algo lógico e eficiente para a qualificação, dada oferta turística de um roteiro, assim como a maximização das benesses socioeconômicas. A aferição das redes do turismo da Região Turística de Brasília se deu por três objetos complementares: a participação, a sua conectividade e a expansão.

Certamente há a participação de agentes-atores na política regional de turismo, seja do setor público, seja de setores organizados da sociedade civil. Mas não há uma conexão e uma integração entre estes, o que cria “clubismos” de conveniência, sem pensar as atividades turísticas como política pública de longo prazo, com vistas a interesses passageiros, para a execução e o planejamento de um megaevento ou a aprovação ou veto de algum instrumento legal-regulatório de interesse entre poucos atores do sistema produtivo de turismo, mas, no geral, é uma participação que independe de outros os outros componentes. A conectividade entre os entes também é falha, sendo realizada somente por questões emergenciais, como na Copa do Mundo FIFA de Futebol, em 2014. Como descrito por Sousa (2014), para este megaevento, somente um ano antes, em junho de 2013, imediatamente após a Copa das Confederações, a Secretaria Extraordinária da Copa, foi criada e começou a articular esses setores, porém a articulação foi desmantelada, devido a sua extinção imediatamente após a Copa, em agosto do mesmo ano. Desde isso, não há uma comunicação e nem uma entidade que os represente e nem incentive a integração, nem o



indiferente Brasília *Convention Bureau*. Não há nenhum portal ou fórum de discussão e filiação a uma dita rede. De fato, a integração oficial somente é caracterizada pelo CONDETUR, que não tem em sua atribuição primordial o entretenimento dos entes do turismo e sim dirigir a política pública regional. Sobre o último termo, a expansão não é materializada, primeiramente, pela desarticulação do sistema e dos atores e segundo não há, de fato, não foi apontada nenhuma institucionalização que reproduza, execute, integre e oriente a amplificação das redes de turismo. Dessa forma, limitada e sem a devida integração, a rede de turismo local, com a idealização futura de um cluster turístico, tal como define Beni (2012) e as diretrizes do PRT são praticamente inexistentes.

Considerações Finais

O processo de implantação das principais diretrizes do PRT na Região Turística de Brasília, como a instância de governança regional, com a consequente descentralização política das políticas públicas em turismo, demoraram cerca de seis anos para se concretizarem, desde a sua criação, pelo Ministério do Turismo, no ano de 2004. As principais políticas públicas de turismo, antes da concretização do PRT, eram centralizadas e pensavam Brasília e o DF em uma visão restrita, submetido a meros espaços do centro da cidade. Mas, mesmo na atualidade, com o conhecimento oficial de que os potenciais e os atrativos estão em um contexto mais amplo, fora dos limites da área planejada, do ponto de vista do turismo, mesmo após a existência do Programa, o Governo do Distrito Federal e as políticas públicas não se concretizaram fielmente conforme orientado pelo programa, forçando a lógica do capital, com extirpação da população, ainda, de certo fato, existir.

As categorias de análise deste trabalho, se analisadas, há a percepção de que, de fato, houve uma distância entre a teoria e a prática. No processo de participação popular, existem instâncias de acolhimento dos anseios da população, mas, a chamada para essas reuniões são extremamente fechadas e, portanto, a população somente é contatada se algum membro mediar a comunicação, de acordo com seus interesses, caracterizando, por fim, um afastamento do cidadão comum das decisões do turismo da Região Turística de Brasília. Isso também pode ser observado pelo ponto de vista da

governança regional da região. Com a percepção da proveniência dos membros do CONDETUR – a instância regional de turismo –, em sua maioria absoluta, uma presença maior de membros ligados exclusivamente às entidades representantes do mercado do turismo, possibilitando uma orientação de política pública com vistas ao lucro e a ascensão mercantil, em detrimento das aspirações sociais e da sociedade civil, assim como a formação de redes, tanto do ponto de vista dos movimentos sociais – que não é estimulada – quanto pelo *trade*, pelo conceito de clusterização (Beni, 2012), não foram concretizadas. Apesar da tentativa, e, de uma maior aproximação dos órgãos oficiais do turismo com vistas à participação dos movimentos sociais e civis do turismo a partir do ano de 2011, como visto, isso, de fato, não altera e tampouco faz concretizar o PRT na Região Turística de Brasília. Obviamente que a execução de uma política pública não é uma atividade fácil, mas, as próprias lógicas elencadas no parágrafo anterior, foram certificadas pelo própria Região Turística de Brasília, em harmonia com a Lei 4.883/2012 e as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Há uma evidente dissonância entre as condições teóricas do PRT, assim como a Lei do Turismo do DF e a realidade política e o estado da arte do Programa na Região Turística de Brasília, que, ainda tem um pensamento estrito, do ponto de vista de formulação das políticas públicas.

Portanto, mesmo com as tentativas de ampliação da governança regional da Região Turística de Brasília, assim como a orientação do PRT e a própria Lei de turismo local, há uma clara evidência de que, na prática, houve uma mudança de orientação, mas não com vistas a total participação da população. Este artigo não tem como fundamento a discussão acerca da importância ou não dos representantes empresariais do sistema produtivo do turismo da região, pois eles são extremamente necessários e, sem eles, o próprio turismo poderia ser mal planejado e mal organizado, mas, o propósito evidenciado é que, majoritariamente, os representantes destes entes são, em suma maioria, os sujeitos sociais que lidam, diariamente, com as políticas públicas, em detrimento da sociedade civil. O perigo disso é os interesses desse grupo se sobreporem aos dos moradores, dos movimentos sociais, do Estado e do próprio turismo, criando uma área de interesses próprios. Por isso, apesar da readequação do CONDETUR, que ainda é consultivo, mas atende minimamente os anseios de quem não propriamente da gestão da SETUR, ainda é não holística e centralizadora e pouco



modificou, do ponto de vista da participação popular, da governança regional, da formação de redes e da concretização do território turístico de Brasília, a gestão, o planejamento e a execução das políticas públicas na Região Turística de Brasília.

Referencias

BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo*. 10ª edição atual. São Paulo, Senac São Paulo, 2004.

_____. *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção clusters*. Barueri, Manole, 2012.

_____. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo, Aleph, 2006.

BOFF, Leonardo. Uma democracia que se volta contra o povo. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). *Participação e Democracia*. São Paulo, Perseu Abramo, 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes*. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo*. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança regional*. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 7: Formação de Redes*. Brasília, 2007.

CARNEIRO, Laís Martins. *Contradições conceituais do Programa de Regionalização do Turismo e suas implicações na execução – Estudo de caso: Região Turística de Brasília*. Dissertação (Dissertação do Mestrado Profissional em Turismo da Universidade de Brasília). Centro de Excelência em Turismo. Brasília, 2014.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 33.525 de 9 de Fevereiro de 2012*.

_____. *Lei nº 4.883 de 11 de julho do ano de 2012*.

_____. Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal. *Resultados de Gestão 2011-2014*. Brasília, 2014.

FAVERO, Ivane Maria Remus. *Políticas de turismo: planejamento na região da uva e vinho*. Caxias do Sul, Educs, 2006.



Fórum Internacional de Turismo do Iguassu

FERNANDES, Suelen Wallace Rodrigues. A inserção do espaço geográfico na política de turismo. In: STEINBERGER, Marília (org.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília, Ler Editora, 2013.

FIGUEREDO, Ivanilda. Participação e democracia nas políticas públicas federais. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). *Participação e Democracia*. São Paulo, Perseu Abramo, 2015.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. 3ªed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. *História da cidadania*. São Paulo, Contexto, 2013.

STEINBERGER, Marília. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2002. In: BRANDÃO, Carlos e SIQUEIRA, Hipólita (orgs.). *Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. São Paulo, Perseu Abramo, 2013.

SOUSA, Diogo Diniz de. *Legados dos megaeventos em Brasília*. Anais do XIX Congresso de Iniciação Científica da Universidade de Brasília. Brasília, 2014.