

ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA DE BRASÍLIA: 2004-2024

Diogo Diniz de Sousa

Resumo: Brasília é a terceira maior cidade, em número de habitantes, do Brasil e tem um sistema turístico consolidado, sobretudo em decorrência da segmentação de negócios e eventos. Em 2004, foi concebido pelo Ministério do Turismo o Programa de Regionalização do Turismo, e a região turística da capital brasileira foi criada, e parte da gestão pública local foi atrelada à política pública federal. Passados vinte anos de sua implementação, este artigo, a partir do método de estudo de caso e da metodologia de análise de conteúdo de referenciais bibliográficos e documentais, faz a sua análise de acompanhamento, a partir dos parâmetros elencados por Sousa (2023), considerados transversais das premissas da política: a) a dinamização econômica; b) a descentralização administrativa; e c) a democratização política. Observa-se, no recorte territorial deste artigo, uma eficácia no tocante as duas primeiras, porém um avanço tímido e quase inexistente da terceira, o que faz com que a implementação do Programa de Regionalização do Turismo na localidade alcance resultados parciais. Por fim, este artigo implica em um potencial diagnóstico para auxiliar a gestão pública local no tocante à implantação de tal política pública.

Palavras-chave: Programa de Regionalização do Turismo; Brasília; dinamização econômica; descentralização administrativa; democratização política.

INTRODUÇÃO

De acordo com Bucci (1997), políticas públicas são os conjuntos de ações implementadas pelo governo visando atingir metas específicas em um determinado período, com a finalidade de um bem-estar coletivo ou a solução de problemas. Conforme Galvão (2009), o contexto econômico-político foi essencial para o desenvolvimento delas. Houve dois momentos paradigmáticos nos últimos quarenta anos: o neoliberal e o pós-neoliberal. Sobre o primeiro, as características eram o constante enxugamento do tamanho e da capacidade estatal de indução da economia, bem como parcerias com a iniciativa privada, seja a partir de coalizações, seja pela inserção de seus componentes na gestão pública (Schmidt, 1999).

A introdução de políticas públicas pós-neoliberais no contexto capitalista latino-americano, a partir do fim da década de 1990, e com a ascensão de partidos políticos identificados com o espectro político de esquerda e centro-esquerda, as políticas públicas também foram repensadas em um contraponto à lógica neoliberal. Por sua vez, as políticas pós-neoliberais ainda têm imbricado parte desta lógica, porém como um maior peso do Estado na indução do desenvolvimento socioeconômico dos Estados-Nações, como aborda Stolicz (2020).

Neste contexto, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do centro-esquerdista Partido dos Trabalhadores, o turismo também passou por essas mudanças, com a desconcentração administrativa da pasta, ou seja, a criação de um ministério próprio, cujas políticas, bem como a possibilidade de de buscar emendas parlamentares, e a criação de políticas próprias, sem a necessidade de submeter a outras áreas e a interesses de outros agentes-atores, como apontam Sansolo e Cruz (2003). Nessa lógica, foi criado o I Plano Nacional de Turismo.

Dentro dessa política, cuja vigência fora entre os anos de 2003 a 2007, haviam aspectos que, conforme Sancho e Irving (2010), eram indispensáveis para a própria execução dela: a) integração entre instâncias de poder: a municipal, a estadual e a federal; b) criação de câmaras temáticas, para o diálogo com agentes-atores extraestatais; c) fortalecimento do Conselho Nacional de Turismo, para uma aproximação ainda maior desses agentes-atores, como forma de consultar e deliberar sobre uma política pública; d) melhorar a promoção e a informação do turismo; e) aumentar e melhorar a condição da infraestrutura turística; e f) estruturar e diversificar a oferta turística. Ao se atentar a todas elas, mas mais precisamente à última, foi suscitado que, conforme expõem Trantin e Fratucci (2011), de forma colateral, uma ação política deveria existir para unificar todas esses aspectos. De acordo com os autores, a opção escolhida se deu a partir de uma abordagem territorial, cujo ordenamento deu-se na regionalização do turismo.

Dessa forma, em 2004, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). A partir de interpretação de Brasil (2013) e Sousa (2015), o Programa de Regionalização do Turismo é baseado em premissas, partindo do pressuposto que elas se materializam dado o aspecto territorial, em uma região turística, cujas características se dão pela gestão integrada entre setor público, setor privado e sociedade civil, a partir de uma instância de governança.

A participação desses agentes-atores auxilia a gestão pública do turismo, consubstanciada pelo compartilhamento de ações entre a administração pública e o setor produtivo de diferentes cidades, que estão interligados em decorrência do fluxo turístico mais os equipamentos e serviços desse conjunto de municípios, observados a sua segmentação turística. No ato de criação do PRT, segundo Chaves e Secchi (2022), haviam 219 regiões turísticas que englobavam 3.203 municípios, em um universo de aproximadamente 5,5 mil.

Brasília, capital do Brasil, é considerada uma das cidades que geram um dos maiores fluxos turísticos do país, em decorrência do segmento de negócios e eventos, também foi inserida no Programa de Regionalização do Turismo, conforme apontam Silva, Sobrinho e Fortes (2016). Conforme aponta Silva (2007), os equipamentos e serviços do turismo estão concentrados no Plano Piloto, ou seja, no centro da cidade e na área planejada por Lúcio Costa e que compreende quase a totalidade da área tombada pelo IPHAN e reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. Nesse recorte, há a concentração da presença de hotéis, restaurantes, agência de viagens, transportadoras turísticas, e os atrativos turísticos que mais atraem turistas em Brasília: o conjunto governamental da Esplanada dos Ministérios, a Catedral Metropolitana de Brasília, a Torre de TV, e o Templo da Boa Vontade, ligada à entidade LBV.

Segundo Sousa (2015), para a consolidação do Programa de Regionalização do Turismo especificamente em Brasília, as suas premissas foram constituídas ao longo de oito anos: em 2004, estabeleceu-se a Região Turística de Brasília, equivalente às mesmas divisas do Distrito Federal brasileiro; em 2011, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento do Turismo, o CONDETUR, composto de membros do governo da iniciativa pública, privada e do terceiro setor; e, em 2012, a normatização do setor, com a expressa vinculação da gestão pública brasiliense às demandas do PRT, conforme o Artigo 7º da Lei 4.883 de 11 de julho de 2012, que criou mecanismos de ação e gestão no tocante à coordenação do turismo no âmbito da Região Turística de Brasília.

Passados vinte anos da institucionalização da Região Turística de Brasília, e dez anos da incorporação do Programa de Regionalização do Turismo à gestão pública local, este artigo tem como objetivo a análise dessa política pública da capital do país. Como objetivo específico, este artigo fará essa análise dado três parâmetros, a partir da metodologia utilizada por Sousa (2023), que, como conclui, aponta transversalidade àquelas premissas fomentadas pelo PRT: a) a dinamização econômica; b) a descentralização administrativa; e c) a democratização política.

Como justificativa, deve-se entender que, em um contexto em que Brasília se destaca como um importante cidade turística, esta pesquisa visa oferecer uma compreensão da implementação do PRT, contribuindo assim para o debate sobre o papel do turismo no desenvolvimento socioeconômico da Capital Federal, a se apresentar como um referencial, tanto a ser usado por agentes públicos e agentes privados, bem como

para referenciar pesquisas no âmbito do acompanhamento do Programa de Regionalização do Turismo e no recorte geográfico de Brasília.

REFERENCIAL TEÓRICO

O Programa de Regionalização do Turismo constitui-se como uma política pública, pois em tese fora pensada ao longo dos últimos vinte anos, e, portanto, concebida em longo prazo. Durante esse intervalo, houve a ascensão de cinco governos: Lula, entre 2003 e 2011; Dilma, entre 2011 e 2016; Temer, de 2016 a 2019; Bolsonaro, de 2019 a 2023; e novamente o governo Lula. Nesses períodos, diversas decisões políticas e políticas governamentais foram incrementadas, de modo a aperfeiçoá-lo, dado a partir de sistematizações de supervisão das atividades de implementação, com o fornecimento necessário de informações para a introdução de correções, como explicam Rocha e Junior (2007).

Dessa forma, interpretando Saravia (2006), percebe-se que o Programa de Regionalização do Turismo, ao se observar os ciclos e o processo de política pública, perpassa todas as fases propostas por ele, e chega ao acompanhamento. Como afirma o autor, o acompanhamento diferencia-se da avaliação pois, esta última está relacionada com os efeitos produzidos por uma política pública a posteriori das realizações obtidas, o que não é o caso, pois o PRT ainda está em vigência. Portanto, o que este artigo propõe é a observação dos conjuntos de ações pensadas e concebidas na fase da execução, que por sua vez foram selecionadas e especificada durante a fase de elaboração e formulação do Programa de Regionalização do Turismo, ainda na década de 2000.

Esses conjuntos e ações pensadas foram consubstancializados como premissas da política pública, dadas a partir de demandas dirigidas pelos agentes-atores políticos do turismo naquele momento. Quando elas foram institucionalizadas, conforme Rua (1997), tornaram-se *inputs* do Programa de Regionalização do Turismo. Segundo Brasil (2013), esses inputs podem ser elencados em cinco premissas: a) participação social; b) inclusão; c) descentralização; d) competitividade; e e) abordagem territorial.

Conforme aponta Fernandes (2013), desde a Constituição de 1988, há um incentivo para o fomento e aumento da participação social nas decisões políticas do turismo. Isso foi catalisado a partir da recriação do CNT – Conselho Nacional do Turismo,

ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que criou uma instância de governança que, ainda hoje, abriga agentes-atores do turismo. Com o viés consultivo, hoje há 89 membros, sendo que 48 são representados pela sociedade civil, e dentro destes, 36 são representantes do setor produtivo. No Programa de Regionalização do Turismo, segundo Pinheiro, Maracajá e Chin-Miki (2020), a participação social é integrada com a inclusão e a abordagem territorial e é concretizada nas regiões turísticas.

Essas participações se dão em instâncias de governança regionais, que devem reunir, além de atores políticos e intraestatais, participantes da sociedade civil. A intenção desses colegiados é promover a descentralização administrativa, de modo que as deliberações propostas tenham o respaldo e legitimidade dos próprios membros do colegiado.

Conforme Conceição (2020), a descentralização administrativa e a participação social no Programa de Regionalização do Turismo estão umbilicamente interligados, pois a sua indissociabilidade se dá como um complemento de ambos: só há participação popular pois há uma instância de governança, e nessa só há legitimidade quando há a participação popular. Por sua vez, a participação popular se dá pela inclusão política dos agentes-atores políticos, e só há a existência desses todos quando uma região turística é institucionalizada. Portanto, para o acompanhamento do Programa de Regionalização do Turismo, é imprescindível a observação do par descentralização-participação em uma região turística.

Por sua vez, a competitividade diz respeito à dinamização econômica do turismo. Dimensão mais analisada dentro dos estudos de acompanhamento e avaliação, conforme apontam Paula e Moesch (2013), quando sua análise é puramente econômica, torna-se estanque, pois foca em uma análise meramente contábil, sem a interconexão transdisciplinar com outras dimensões, como a social, a cultural e a espacial, tão essenciais para a própria práxis do fenômeno turístico.

Para Sen (2013), nessa concepção, ela negligencia as reais necessidades dos seres humanos em determinada localidade. Por isso que, para o acompanhamento da competitividade como um *input* do Programa de Regionalização do Turismo, deve-se percebê-la como um fator dinamizador, que compõem elementos não meramente

contábeis, mas os que promovam e impulsionem o desenvolvimento econômico e melhore as condições econômicas de uma comunidade.

Dessa maneira, este artigo suscita a pesquisa de Sousa (2023), que a partir de parâmetros de análise, dado trinômio dinamização econômica-decentralização política-democratização política, pôde fornecer informações necessárias para se observar a execução de uma política de turismo, e neste caso, do Programa de Regionalização do Turismo.

Ao se atentar para o território analisado, o recorte espacial desta pesquisa é o da Região Turística de Brasília, cujo território é semelhante ao do Distrito Federal. Conforme demonstram Carneiro (2014) e Sousa (2015), é possível perceber essas premissas nas decisões políticas do turismo local, e uma transmutação dos inputs da política federal na política distrital. Portanto, entende-se que é possível, em teoria, uma análise pelo trinômio citado no parágrafo anterior para uma análise do acompanhamento do turismo no Distrito Federal.

Sobre o primeiro parâmetro, o da dinamização econômica, este artigo utilizará os textos de Universidade de Brasília (2010), e dos dados do CAGED, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, e do RAIS, o Relatório Anual de Informações Sociais. Este último, relaciona os dados quali-quantitativos do Observatório do Turismo do Distrito Federal com a realidade socioeconômica do turismo no recorte. O trabalho publicado pela Universidade de Brasília (2010) faz um aprofundado estudo, publicado em livro, do impacto do turismo no Distrito Federal, com a disponibilidade de variáveis meramente contábeis, mais também com a interpretação desses dados por um contexto complexo e em uma perspectiva socioeconômica.

Já para o segundo parâmetro, a descentralização administrativa, e o terceiro parâmetro, a democratização política, este artigo utilizará, de forma protagonista, os trabalhos de Sousa (2015, 2018). Ao longo de quatro anos, o autor aprofundou a sua linha de pesquisa no tocante à gestão do Programa de Regionalização no recorte espacial deste trabalho, a Região Turística de Brasília, suas consequências e contradições. Ao longo dos três trabalhos, ele ilustra o funcionamento do CONDETUR, o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal, a instância de governança do turismo local, e a atuação dos agentes-atores que têm assentos nele.

A partir de análise de conteúdo das atas, publicadas no sítio eletrônico da Secretaria de Turismo do Distrito Federal, e pesquisa de campo, o autor estuda e observa o funcionamento do CONDETUR, suas diretrizes e limitações. De maneira coadjuvante, este artigo utilizará dos trabalhos de Gastal e Moesch (2007) e Rodrigues (2015) para subsidiar elementos teóricos que corroborem as pesquisas de Sousa (2023).

METODOLOGIA

A metodologia de análise de conteúdo tem, como elemento primordial, a análise crítica acerca de um processo ou fenômeno que se dá na realidade. Ela se dá, objetivamente, segundo o autor, pelo ato de elencar categorias, mensuradas de maneira empírica, a partir da observação do pesquisador (Bardin 1977). Isso pode ser comensurado pela classificação de informações disponíveis em referenciais documentais, eletrônicos e bibliográficos e relacioná-los com essas mesmas categorias, estipuladas anteriormente no decorrer da pesquisa (Santos 2012).

Este artigo tem, como finalidade, analisar o Programa de Regionalização do Turismo, e mais precisamente, o acompanhamento da política pública. Como forma de observar a realidade do fenômeno no recorte pesquisado, a cidade de Brasília, foram estipulados três parâmetros, a partir de temas transversais dadas como premissas e inputs da política pública. Dessa forma, foram elencados três parâmetros de análise para esta pesquisa: a) dinamização da economia; b) descentralização da governança; e c) democratização da política.

Sousa (2023) aponta parâmetros para o acompanhamento do turismo a partir desses três parâmetros. O primeiro parâmetro de análise aborda o turismo sob a perspectiva da dinamização da economia e examina como esse elemento influencia na criação de empregos e geração de renda. Esses dados influenciam, algumas informações sintomáticas que podem ser quantitativamente mensuradas, conforme indicado por Urry (2007), além de possibilitarem avaliar se existe uma expectativa de crescimento ou decrescimento, se há perspectivas de investimento e aporte de recursos, e se o turismo está contribuindo para o crescimento, impactando positivamente na renda e no emprego. Esses efeitos tendem a ser benéficos a curto prazo, mas também se consolidam como um impulsionador do desenvolvimento.

Serão observados três dados econômicos do turismo e a sua historicização: a) incremento do turismo na economia do Distrito Federal, com a participação do turismo na

composição da economia do Distrito Federal; b) aumento ou diminuição de emprego e no turismo do Distrito Federal; c). Os referenciais bibliográficos fornecer essas informações de modo a perceber a evolução, ou não, desses componentes, que emulam uma dinamização da economia provocada pelo turismo.

O segundo parâmetro é examinado através da descentralização da governança. É crucial salientar, conforme destacado por Kingdon (1995), que esse aspecto é principalmente de natureza administrativa, caracterizado pelo envolvimento da gestão pública com outras instâncias de poder ou governança para orientação consultiva ou deliberação. Isso envolve a decisão de se a formulação de políticas públicas será realizada exclusivamente dentro das instituições estatais, sem a contribuição de setores empresariais ou sociais.

Como apontado por Rodrigues (2015), a descentralização, por si só, não representa um elemento de democratização, podendo até ser considerada um retrocesso, uma vez que a estrutura institucional pode existir, mas ser ineficiente. São observadas as ações, perpetradas pela Secretaria de Turismo do Distrito Federal, a partir da estipulação de normativas, como decretos e lei, da disposição de descentralizar a gestão de modo a compor instâncias, conselhos, câmaras e similares para as decisões políticas do turismo no recorte geográfico de Brasília. Outras pesquisas teóricas, como monografias, dissertações, teses e artigos serão estudados para o fornecimento desses dados.

O terceiro parâmetro, que diz respeito à democratização da política, emerge como um desdobramento da política delineada no segundo ponto. Conforme destacado por Gastal e Moesch (2007), ao contrário da simples descentralização, a democratização está diretamente ligada à concepção de poder e à tomada de decisões por terceiros, visando a participação ativa na direção das políticas e da realidade. Além disso, segundo as autoras, a democratização não se resume à mera oportunidade de viajar. Elas afirmam que a democratização representa uma via de mão-dupla, envolvendo a participação da sociedade civil no planejamento e na tomada de decisões, bem como a ampliação das condições de viagem, especialmente para aqueles com menor poder aquisitivo.

Para mensurar esse critério metodologicamente, é essencial considerar o escopo dessa democratização: quem dela participa, quem são os agentes envolvidos, e se a participação é deliberativa ou meramente consultiva: ou seja, não basta descentralizar, que já é um passo de reconhecimento com vistas à atingir as premissas da política

pública, mas qualificar essa participação, ao observar se, de fato, a participação é efetiva ou não.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Brasília, capital do Brasil, conforme dados de Brasil (2023a), está entre as dez cidades com o maior fluxo de turistas do Brasil, sobretudo em decorrência da segmentação de turismo de negócios em eventos. Na cidade, há eventos ligados ao governo federal e local, bem como de organismos internacionais e associações privadas, que promove encontros anuais, e nisso, atraem turistas. Em um menor grau, há um fluxo do turismo cívico, cuja característica é marcada pela visitação de monumentos, órgãos públicos e instituições governamentais.

Historicamente, sempre houve um consistente mercado turístico em Brasília. Porém, somente nos últimos vinte anos houve uma mensuração profunda, a partir de pesquisas acadêmicas ou mercadológicas, do turismo no Distrito Federal, conforme Sousa (2015). A primeira pesquisa profunda sobre a dimensão econômica foi publicada em 2002, por uma pesquisa publicada pelo Governo do Distrito Federal. Naquela publicação, houve um aprofundado estudo sobre o impacto da economia do Distrito Federal, a partir de uma profunda pesquisa quali-quantitativa.

O primeiro dado de importância analisado é a participação do turismo no PIB do Distrito Federal, ou seja, qual a porcentagem que os setores do turismo conhecidas como ACT's, ou atividades características do turismo. Elas são, ao total, sete: alojamento, alimentação, transporte, auxiliar de transporte, agência de viagem, aluguel de transporte e cultura e lazer. Em 2002, conhecida soma da produção das riquezas desses setores, segundo Distrito Federal (2023a), era de 2,91%.

Ao longo dos últimos anos, sobretudo nos últimos quatro, como conhecido no senso comum e comprovado cientificamente por Tomé (2020), o turismo foi uma das áreas mais atingidas pela pandemia de COVID-19, e a primeira reação do setor produtivo foi a demissão de trabalhadores. Isso é uma das razões pela inércia quase tímida do turismo na economia brasileira, pois somente em 2023 os números pré-pandemia começam a ser atingidos. Em 2022, último ano pesquisado pelo Anuário do Turismo, foi de 2,52%. Houve uma diminuição clara, apesar de tímida, na última década. Essa diminuição foi catalisada pelo aumento dos preços e das passagens aéreas, o que indisponibilizou a frequência de viajar e a ocorrência de eventos.

Outro fator que pode ter afetado isso pode ser entendido a partir de pesquisa de Austregésilo e Melo (2020), pois são incisivos quando argumentam que a internet é um fator primordial que pode moldar tendências no turismo, sobretudo em cidades onde há a segmentação de turismo de eventos e negócios, no caso de Brasília.

Pela facilidade provocada pelo meio informacional, bem como redução de custos, com a diminuição de recursos necessários para a realização dos eventos, como acomodação e convite de palestrantes, coffee break, souvenirs, contratação de intérpretes, o fluxo de turistas nessas localidades pode sofrer impactos negativos. Esses dois fatores, interpreta-se, pode ter afetado o fluxo de turismo em Brasília.

Já sobre a geração de empregos, este artigo observa os mesmos dados que usa o IBGE, a partir dos setores classificados como ACT's. Na primeira pesquisa, em 2002, haviam cerca de 28.694 trabalhadores da área de turismo, em um universo de 1.090 milhão de trabalhadores economicamente ativos, uma amostra de 2.63%, conforme dados da antiga Codeplan, como visto em Distrito Federal (2023a).

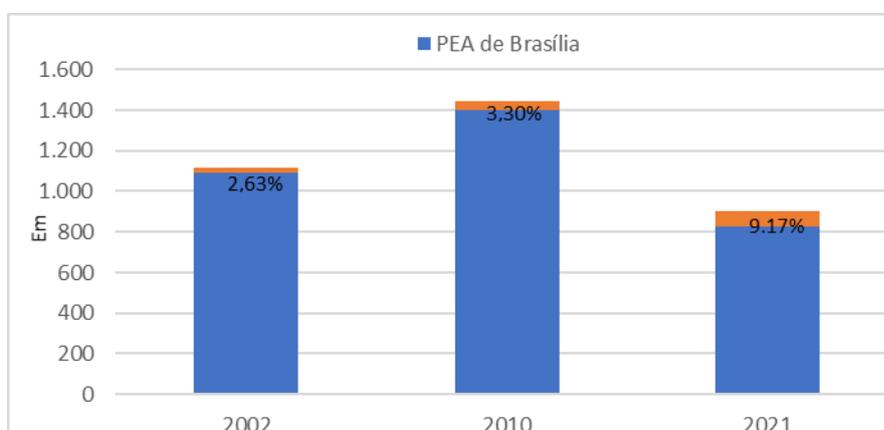
Já em 2010, praticamente uma década posterior, a força de trabalho brasiliense era de 1,4 milhão de trabalhadores e o total nas áreas de turismo era de 46.213, o que significa um aumento de cerca de 0,5% em relação ao ano de 2002, conforme dados da antiga Codeplan, publicado em Distrito Federal (2023b). No mesmo documento, é possível observar que, dentro dessa amostra, a maior parte dos empregos, cerca de 25% foi unicamente na área de alimentação e bebidas, como em restaurantes, bares e similares.

No ano de 2021, a partir da base estatística do Ministério do Trabalho e Emprego, conforme Brasil (2023b), o RAIS, o último publicado, foram levantados os dados de emprego das ACT's, e ao se observar os números, houve um saldo positivo na composição entre demissões e admissões, segundo dados do CAGED. Em 2021, no setor de alimentação, houve a demissão de 26.528 trabalhadores e a contratação de 30.977. Na área da alimentação, foram dispensados 1.554 trabalhadores, e contratados 1.665.

Ao se observar todo o panorama de Brasília, de um total de 829.503 trabalhadores economicamente ativos, havia 76.127 trabalhadores na área de turismo, também com a maior parte na área de alimentação. Dessa forma, é possível apontar, conforme o Gráfico 1, que o número de empregos gerados pelo turismo aumentou no intervalo de duas décadas, ao passo que a quantidade de empregos totais na cidade de Brasília recuou.

Presume-se que, neste caso, o turismo passou a compor um maior peso na geração de empregos e na empregabilidade, que podem denotar uma consolidação dele na cidade.

Gráfico 1. Relação da população economicamente ativa (PEA) de Brasília *versus* empregos ativos nas Atividades Características do Turismo (ACT's).



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Em maio de 2010, no governo Rogério Rosso (2010-2011), de centro-direita, em decorrência das ações de descentralização empunhadas pelo Programa de Regionalização do Turismo, foi realizada a primeira reunião que reuniria governo, sociedade civil e setor produtivo. Assim foi instalado o CONDETUR – o Conselho de Desenvolvimento de Turismo do Distrito Federal. Ao longo de 2010, houve ao total, seis reuniões.

Como é descrito em seu decreto de instalação (Decreto 31.733/2010), o CONDETUR é composto por membros do Governo do Distrito Federal (35%) e de fora do governo (65%). As principais atribuições do órgão colegiado do turismo da Região Turística de Brasília são de apoio à infraestrutura local e ao setor produtivo; proposição de diretrizes da política pública; e ações para atrair mais turistas.

Durante o governo Agnelo Queiroz (2011-2015), do partido dos trabalhadores, a importância do CONDETUR foi maximizada. A motivação disso foi reforçar o alinhamento, no Distrito Federal, ao Programa de Regionalização do Turismo, e à própria lógica da

instância de governança regional. Além disso, com a proximidade da Copa do Mundo de Futebol de 2014, Brasília, a segunda cidade sede que recebera mais jogos, além da Copa das Confederações de 2013, o CONDETUR também passou a ser um instrumento de controle para o levantamento de andamento das obras, inclusive com visitas técnicas de seus membros a estruturas em construção, como no Estádio Mané Garrincha, de forma rotineira.

Essa importância deu-se ao analisar a quantidade de reuniões no quadriênio a frente do Secretário de Turismo Octávio Neves, ligado ao setor de eventos, que ocupou a pasta em todo o período do governo petista: em 2011, foram seis; em 2012 foram doze; em 2013 foram doze; em 2014 foram sete, sendo a grande parte, exceto duas, no primeiro semestre, ou seja, antes do megaevento.

Em 2015, com a chegada do governo Rollemberg (2015-2019), do Partido Socialista Brasileiro, não houve alteração institucional nas demandas e nem nas finalidades do CONDETUR. Durante todo o período da pasta, o secretário da área foi Jaime Recena, então presidente da ABRASEL-DF (Associação Brasileira de Bares e Restaurantes) e membro do colegiado até dezembro de 2014.

Durante a sua gestão, o número de reuniões do CONDETUR diminuiu conforme os anos e foca ainda mais em uma agenda "doméstica", ou seja, direcionada à eficiência da gestão pública. Em 2015 e em 2016 houve cinco reuniões em cada ano; em 2017, quatro; e em 2018, ano eleitoral, foram somente três reuniões, o que, em tese, demonstra um caráter esvaziado do protagonismo do CONDETUR.

Em 2019, com a chegada da nova gestão, liderada por Ibaneis Rocha (2019-atualidade), da ala direitista do centrista MDB, na gestão da empreendedora Vanessa Mendonça, em decorrência da pandemia de COVID-19, houve uma diminuição brutal da quantidade de reuniões e da finalidade do CONDETUR. Em 2019, ano que não estava em período pandêmico, houve somente uma reunião.

Em 2020, já em período de alastramento da doença, houve cinco reuniões, todas elas virtuais e direcionadas para a discussão de financiamento para o setor do turismo, em decorrência dos inúmeros lockdowns instituídos.

Esse aumento, apesar de mínimo, pode ser demonstrado pela urgência da atuação do poder público para amenizar as perdas econômicas. Em 2021, com o início da retomada, não houve reuniões do CONDETUR. Em 2022, em ano eleitoral, houve quatro

reuniões do CONDETUR, já caracterizadas pela retomada das atividades e com o início de políticas de turismo sem tanta afinidade com as consequências da pandemia.

Em 2023, houve uma reunião, em abril do mesmo ano, para a apresentação do novo secretário: Cristiano Araújo, filiado ao centro-direitista PSD, cuja história profissional é ter sido deputado distrital e, nas eleições de 2022, perder a disputa para uma cadeira na Câmara Legislativa do Distrito Federal. A reunião serviu somente para a apresentar os 100 primeiros dias de gestão. Não há, no final de 2023, uma outra reunião marcada.

Esse parâmetro é consonante ao anterior, pois a descentralização da política, sob o aspecto da institucionalidade, se dá instância regional de governança. Por isso, para a percepção deste parâmetro, é essencial a visualização da democratização dentro do CONDETUR.

Conforme debatido por Gastal e Moesch (2007), é essencial que uma política de turismo tenha, como elemento, duas funções: a democratização do acesso de turistas a equipamentos turísticos e a democratização da gestão da própria política. As autoras argumentam que na historicização da gestão pública de turismo brasileira, nunca houve uma iniciativa cuja participação social fosse protagonista.

No entendimento delas, é primordial que uma ação governamental tenha uma ação ativa de integração entre os diferentes agentes-atores, inclusive moradores locais, pois, como justificam, o turismo tende a ser mais participativo e suas benesses tendem a dotar de maiores benefícios e impactos mais positivos para a maioria da população se observado e pensado por essa perspectiva.

Como investigação, deve-se observar como a materialização da democratização se dá dentro da instância do CONDETUR. Há a primeira observação de que o órgão colegiado é unicamente consultivo, com a proposição de ideias, diálogos e proposições, e a palavra final sempre fica a cargo da Secretaria de Turismo do Distrito Federal. As reuniões são fechadas da população e o único meio para o acesso são pelas atas, que são publicadas no sítio eletrônico da Secretaria de Turismo do Distrito Federal.

Em um segundo momento, é necessário observar a composição do CONDETUR. Segundo o Decreto 31.733/2010, há o estabelecimento de quem são os agentes-atores que são representantes e têm um assento permanente do conselho. Conforme visto no item anterior, há a disposição, no site do organismo, hospedado em sítio eletrônico da Secretaria de Turismo do Distrito Federal, de que 65% dos membros não pertencem ao

seio estatal, e portanto, comprovariam a intensa participação social anseada pelo Programa de Regionalização do Turismo.

Porém, conforme a Tabela 1, é possível ver, ao destrinchar esses agentes-atores, quem eles são. Ao se observar isso, e ao elencá-los em três grupos (Estado, sociedade civil e setor produtivo), essa democratização não é tão profunda conforme é observado pela Secretaria de Turismo.

Tabela 1. Membros permanentes no CONDETUR elencados nos seguintes grupos: setor produtivo, Estado e membros da sociedade civil

Representantes do setor produtivo	Representantes do Governo Distrital	Representantes da sociedade civil
ABIH-DF	Secretaria de Turismo	SINGTUR-DF Sindicato dos guias de turismo do Distrito Federal
ABAV-DF	Secretaria de Fazenda	CET/UnB
ADVB-DF	Secretaria de Governo	Fórum das Instituições de Ensino Superior de Turismo do Distrito Federal
ABRASEL-DF	Secretaria de Cultura	
ABBTUR-DF	Secretaria de Educação	
ABLA-DF	Secretaria de Obras	
ABARE-DF	Secretaria de Esportes	
ACDF	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	
Brasília Convention Bureau	Secretaria de Planejamento	
SINDHOBAR-DF	Secretaria de Trabalho	
SEBRAE-DF	Secretaria do Meio Ambiente	
FECOMERCIO-DF	Secretaria de Relações Internacionais	
FIBRA-DF		
SINDETUR-DF		
SINDEVENTOS-DF		
ABCMI-DF		
RURALTUR-DF		

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Na separação entre os grupos, a grande maioria encontra-se como representante do setor produtivo. Os representantes da sociedade civil (Sindicato dos Guias, Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília e o Fiestur-DF) representam cerca de 10% do total de integrantes. Dentro da amostra de 65%, a qual o Governo do Distrito

Federal argumenta que é a concretização da participação social, representa pouco mais de 4%.

Presume-se que, numa reunião, o setor produtivo, tem um maior poder sobre outros agentes-atores. Conforme argumenta Kingdon (1995), esse grupo político tem uma maior capacidade de barganha política, econômica e de lobby para a criação de uma rede de interesses e coalizações entre seus pares. Quando a política pública é vista como arena de disputa política, como defende Rua (1997), os grupos com a essa maior capacidade tende a ter mais vitórias. A iniciativa privada tem, no CONDETUR, ao todo, cerca de 60% dos componentes totais, mais do que o próprio governo. Santos (2011) argumenta que quando as políticas são compostas com uma maior presença do setor produtivo é ruim:

“A tendência é a prevalência dos interesses corporativos sobre os interesses públicos, quanto à evolução do território, da economia e das sociedades locais. Dentro desse quadro, a política das empresas – isto é, sua *policy* – aspira e consegue, mediante uma *governance*, a tornar-se política; na verdade uma política interesses privatísticos de uma empresa que não tem compromisso com a sociedade local.” (Santos, 2011: 107).

Essa posição tende a afastar qualquer iniciativa de participação social, e dela, do morador local e o maior impactado pelo turismo. Exceto o CONDETUR, não há a existência de nenhuma outra política ou instância de governança que instigue a participação social dentro das políticas públicas de turismo na Região Turística de Brasília, o que faz a política a não alcançar as diretrizes de desenvolvimento socioeconômico como um componente de diminuição da pobreza, tão importante à própria formulação do Programa de Regionalização do Turismo.

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS E/OU TEÓRICAS

Os resultados deste artigo acarretam em um conjunto de diagnósticos sobre o Programa de Regionalização do Turismo em Brasília que podem implicar, inicialmente, em um plano estratégico de seu acompanhamento.

Esse diagnóstico, levantado a partir dos parâmetros de análise – dinamização econômica, descentralização administrativa e democratização política – utilizados pela metodologia da pesquisa, tem o potencial para compor um documento a ser incorporado pela superestrutura turística local, sobretudo o poder público, pois concebe-se uma

competência que almejam ações, observadas os resultados da pesquisa, na gestão da política do Programa de Regionalização do Turismo na Capital Federal, sem extrapolar e cometer excessos, dada as suas premissas, identificadas por Brasil (2013) e Sousa (2023).

Outra implicação deste artigo é que ele não apenas orienta um diagnóstico com vistas a um plano estratégico para aprimorar o turismo em Brasília, mas também oferece uma base para pesquisas acadêmicas, pois há pouca produção científica e estudos de caso das atividades turísticas na cidade Brasília. Além disso, com a elencação de dados quali-quantitativos, ele pode auxiliar a constituição de artigos, monografias e dissertações ao apontar uma realidade conjuntural, e com isso, constituir o referencial teórico de algum deles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de o Programa de Regionalização do Turismo existir desde 2004, o seu acompanhamento é necessário para avaliar se as premissas estão sendo, de certa forma, atingidas. Conforme detalhado no referencial teórico, elas podem ser transversalizadas em três parâmetros, considerados essenciais para a percepção da efetividade das próprias premissas. Eles são três: a dinamização da economia, a descentralização administrativa e a democratização política.

A dinamização econômica é visível no turismo de Brasília, porém mais perceptível na composição e na capacidade de geração de empregos do que renda e riqueza. Em vinte anos, a participação do turismo na divisão do trabalho local saiu de pouco menos de 3% para próximo de 10%: ou seja, de cada 10 empregos do turismo na Capital Federal, 1 é em alguma atividade característica do turismo. Porém, na questão da representação do PIB local, o índice permaneceu em cerca de 3%, de forma quase semelhante nos três períodos pesquisados.

A descentralização administrativa, materializada com a criação do CONDETUR, se deu somente em 2010. Porém, ao longo de sua história, somente nos anos de 2012 e 2013 ele aconteceu em todos os meses, mas aparentemente, mais em decorrência da chegada da Copa do Mundo de 2014. Após o megaevento, a frequência de reuniões do CONDETUR diminuiu, com uma média, no último quinquênio, de uma reunião a cada trimestre. Na atualidade, se assemelha a ser somente um fórum de “escuta”.

Sobre a democratização política, é importante destacar que a sua contextualização se deu, primeiramente, na disposição de alinhamento aos programas federais, e em

seguida na instalação do CONDETUR que culminou, posteriormente, na aprovação da Lei Distrital do Turismo. Esses três pontos são avanços, e a própria iniciativa de se criar um instrumento normativo para as especificidades de Brasília devem ser celebradas.

Porém, ao se observar a arena política a qual essa participação deve acontecer, nem mesmo a participação social da população brasiliense, mesmo que ouvinte, é facilitada no CONDETUR, pois não é permitida a permanência de profissionais não-relacionados aos representantes ou a algum órgão de imprensa no recinto, que é realizado em sala sem uma área para um público espectador e a entrada se dá somente mediante convite.

Ao se observar do total dos 33 membros permanentes do CONDETUR, 18, mais do que a maioria, é composta por agentes-atores ligados ao setor produtivo. Do universo, somente três compõem instituições não ligadas diretamente ao setor produtivo, sendo que duas são ligadas às instituições de ensino superior de turismo.

Por isso, é necessária uma correção dessa representatividade, cuja caracterização é de uma sobrerrepresentação dos sujeitos ligados às incorporações empresariais, e há uma subrepresentação de entidades do terceiro setor que não Teerã ligação com a sociedade civil organizada. Deve-se também ter um mecanismo para que possibilite a população seja representada, tanto na condição de ouvinte, tanto em facilitar a participação síncrona, via internet, nas reuniões do CONDETUR, com a possibilidade de emissão de opiniões, críticas e sugestões.

Na prática, sob a ótica dos três parâmetros, este artigo apurou que houve uma dinamização da economia, com o aumento gradativo da geração de empregos. De uma mesma maneira, a descentralização administrativa também deu-se de forma eficaz, com a criação do CONDETUR e o seu funcionamento até a atualidade. Porém, ao se observar o acompanhamento da política pública, a sua efetividade foi parcial, sobretudo pro parâmetro da democratização política, pois ela funciona como uma fonte de “consulta” da administração pública aos entes representados nele, e nem para todas as decisões perpetradas pela Secretaria de Turismo do Distrito Federal, mas somente para aquelas que são pontuais.

Ao observar a diminuição de reuniões ao longo do último quinquênio, demonstra a perda de sua importância. A falsa democratização, dessa forma, transparece uma teórica participação, mas que, em tese, somente reforça e legitima o poder de barganha do setor

produtivo, que reconhecidamente tem maior peso e poder, inclusive econômico, de suas decisões.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL. **Anuário de turismo em 2022**: dados econômicos. Disponível em: <https://www.turismo.df.gov.br/tag/anuario-estatistico/>. Acesso em: 15 de novembro de 2023.

AUSTREGÉSILO, Williany Ferreira; MELO, Karla Juliana Pinheiro; SOARES, Jakson Renner Rodrigues. A influência das novas tecnologias digitais na mudança comportamental dos turistas. **ROTUR. Revista de Ocio y Turismo**, v. 14, n. 1, p. 60-71, 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo - Diretrizes**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2013.

_____. Instituto Brasileiro do Turismo. **Brasil recebe mais de 4 milhões de turistas estrangeiros até agosto**. Disponível em: <https://embratur.com.br/2023/09/14/brasil-recebe-mais-de-4-milhoes-de-turistas-estrangeiros-ate-agosto/>. Acesso em 16 de novembro de 2023a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Base Estatística RAIS e CAGED**. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>. Acesso em 16 de novembro de 2023b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CARNEIRO, Laís Martins. **Contradições conceituais do Programa de Regionalização do Turismo e suas implicações na execução – Estudo de caso: Distrito Federal**. 2014. 196 f. Dissertação de Mestrado Profissional em Turismo. Centro de Excelência em Turismo – Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

CHAVES, THIAGO; SECCHI, Leonardo. **O plano nacional de turismo brasileiro (2003-2022)**: uma análise do processo de formação da agenda regional. Revista Eletrônica de Administração e Turismo-ReAT, v. 16, n. 1, p. 134-148, 2022.

CONCEIÇÃO, Cálidon Costa. Modelo analítico de governança regional de turismo-MAGRET. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 14, p. 123-139, 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal. Distrito Federal em síntese: informações socioeconômicas e geográficas**. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/S%C3%ADntese-de-Infoma%C3%A7%C3%B5es-Socioecon%C3%B4micas-e-Geogr%C3%A1ficas-2012.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2023a.

_____. Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal. **Brasília em debate**. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Bras%C3%ADlia-em-Debate-01.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2023b.

FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues . A inserção do espaço geográfico na política de turismo. In: Marília Steinberger. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, p. 63-80, 2009.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, p. 40, 2007.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.

PAULA, Angela Teberga; MOESCH, Marutschka. Pela transversalidade da questão social nas políticas públicas setoriais: um ensaio sobre as políticas públicas de turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 13, n. 2, 2013.

PINHEIRO, Isabelle de Fátima; MARACAJÁ, Kettrin Farias; CHIM-MIKI, Adriana Fumi. Política pública de regionalização do turismo: Um estudo sobre a participação social no Polo de Turismo Seridó. **Turismo: Visão e Ação**, v. 22, p. 162-184, 2020.

ROCHA, João Mendes; JUNIOR, Danilo dos Santos Maia; DE PAULA SANTOS, Hikson. Turismo e espaço: considerações sobre o Programa de Regionalização do Turismo. **NÚMERO 22—ANO XII—JUNHO 2007**, v. 16, n. 22, p. 93-108, 2007.

RODRIGUES, Marta Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

SANCHO, Altair; IRVING, Marta Azevedo. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 10, n. 3, p. 103-120, 2010.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de turismo**, v. 3, n. 4, p. 1-6, 2003.

SANTOS, Fernanda Marsaro. **Análise de conteúdo**: a visão de Laurence Bardin. Revista Eletrônica de Educação. São Carlos, SP: UFSCar, v.6, no. 1, p.383-387, mai. 2012

SANTOS, Milton. **Por uma Nova Globalização**: Do pensamento único à consciência universal. 20ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, SP: Companhia de Bolso, 2013.

SCHIMIDT, Mário Furley. **Nova História Crítica**. São Paulo: Editora Nova Geração, 1999.

SILVA, Elisângela Aparecida Machado; SOBRINHO, Fernando Luiz Araújo; FORTES, José Augusto Abreu Sá. A importância geoestratégica do Aeroporto Internacional de Brasília no desenvolvimento do turismo regional. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 15, n. 3, 2016.

SILVA, Priscila Pessoa Oliveira. **O potencial de Brasília para o turismo de eventos.** 2007. 98 f. Monografia (Especialização em Gestão de Negócios em Turismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SOUSA, Diogo Diniz de. **Políticas públicas de Turismo no Distrito Federal e a relação com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.** 2015. 87 f. Monografia em Turismo. Centro de Excelência em Turismo – Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

_____. **O uso do território e suas homogeneizações e heterogeneizações na política de turismo na Região Turística de Brasília.** 2018. 120f. Dissertação em Geografia. Departamento de Geografia – Universidade de Brasília. Brasília, 2018.

_____. Propostas políticas para o turismo dos candidatos Lula, Bolsonaro, Ciro e Tebet para o quadriênio 2023-2027. **Revista Turismo em Análise**, [S. l.], v. 33, n. 2, p. 293-307, 2022. DOI: 10.11606/issn.1984-4867.v33i2p293-307.

STOLOWICZ, Beatriz. O “Pós-Neoliberalismo” e a Reconfiguração do Capitalismo na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 14, n. 2, p. 189-215, 2020.

TOMÉ, Luciana Mota. **Setor de turismo: impactos da pandemia.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2020.

TRENTIN, Fábila; FRATUCCI, Aguinaldo César. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Tourism & Management Studies**, v. 1, p. 839-848, 2011.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Impacto do turismo na economia do Distrito Federal. Brasília:** SENAC, 2010. 190 p. ISBN 9788598694719.

URRY, John. **O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas.** 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2007.