

## **AS FALHAS DA DEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA COMO CONSTITUIDORA DAS AÇÕES DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO**

## **THE FAILURES OF POLITICAL DEMOCRATIZATION AS A CONSTITUENT OF THE ACTIONS OF THE REGIONALIZATION PROGRAM OF TOURISM**

## **LAS FALLAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA COMO CONSTITUYENTE DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE REGIONALIZACIÓN DEL TURISMO**

Diogo Diniz de Sousa<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O Programa de Regionalização do Turismo - PRT surgiu como uma política pública destinada a descentralizar a gestão turística no Brasil, promovendo a democratização política por meio da participação de diferentes atores sociais. No entanto, sua implementação tem evidenciado contradições estruturais, particularmente na exclusão da sociedade civil e na hegemonia de interesses econômicos, revelando fragilidades na governança regional. Essas questões refletem desafios históricos do Brasil, marcado por uma cidadania formal, mas frequentemente desvinculada de uma prática democrática efetiva. A partir de autores como Dallari (1984), este estudo aborda os problemas da participação política no contexto do PRT, utilizando uma metodologia qualitativa. Documentos e análises foram explorados para identificar as principais falhas do programa. Observou-se a falta de mobilização e sensibilização da sociedade civil, a preponderância do setor produtivo e os conflitos de interesses entre os atores envolvidos. Esses fatores perpetuam desigualdades e limitam o alcance da democratização pretendida. Para comprovar esses fatos, há dois estudos de casos, com uma cidade com grande fluxo turístico, Gramado, no Rio Grande do Sul, e outra com o fluxo menor, mas perene, Luziânia, no interior de Goiás. Ao observar a realidade dessas cidades, conjuntamente com a análise bibliográfica, conclui-se que, embora inovador, o PRT reforça dinâmicas históricas de exclusão. Recomenda-se uma reestruturação das instâncias de governança para fortalecer a sociedade civil e equilibrar os interesses locais, promovendo políticas inclusivas e sustentáveis que priorizem o desenvolvimento regional e a justiça social.

**Palavras-chave:** Turismo. Brasil. Política de Turismo. Democratização política.

### **RESUMEN**

<sup>1</sup>Especialista em políticas públicas pelo Instituto Federal de Brasília, é bacharel em turismo, mestre e doutorando em Geografia, ambos pela Universidade de Brasília. É integrante do Núcleo de Políticas Públicas em Turismo da mesma instituição.

El Programa de Regionalización del Turismo – PRT surgió como una política pública destinada a descentralizar la gestión del turismo en Brasil, promoviendo la democratización política a través de la participación de diversos actores sociales. Sin embargo, su implementación ha revelado contradicciones estructurales, particularmente la exclusión de la sociedad civil y el predominio de intereses económicos, exponiendo debilidades en la gobernanza regional. Estas cuestiones reflejan desafíos históricos en Brasil, caracterizados por una ciudadanía formal a menudo desconectada de una práctica democrática efectiva. Basándose en autores como Dallari (1984), este artículo aborda los problemas de participación política en el contexto del PRT, utilizando una metodología cualitativa con un enfoque crítico. Se examinaron documentos y análisis para identificar las principales fallas del programa. Los hallazgos revelan una falta de movilización y compromiso de la sociedad civil, el predominio del sector productivo y conflictos de intereses entre los actores involucrados. Para comprobar estos hechos, hay dos estudios de caso: uno en una ciudad con un gran flujo turístico, Gramado, en estado de Río Grande del Sur, y otro con un flujo menor, Luziânia, en el interior de estado de Goiás. Al observar la realidad de estas ciudades, junto con el análisis bibliográfico, se concluye que, aunque estos factores perpetúan las desigualdades y limitan la democratización prevista por el programa. Se concluye que, aunque innovador, el PRT refuerza dinámicas históricas de exclusión. Se recomienda una reestructuración de las instancias de gobernanza para fortalecer la sociedad civil y equilibrar los intereses locales, fomentando políticas inclusivas.

**Palabras clave:** Turismo. Brasil. Política de Turismo. Democratización Política.

## ABSTRACT

The Regionalization Program of Tourism – PRT emerged as a public policy aimed at decentralizing tourism management in Brazil, promoting political democratization through the participation of various social actors. However, its implementation has revealed structural contradictions, particularly the exclusion of civil society and the dominance of economic interests, exposing weaknesses in regional governance. These issues reflect historical challenges in Brazil, characterized by formal citizenship often disconnected from effective democratic practice. Drawing on authors such as Dallari (1984), this paper addresses the problems of political participation within the context of the PRT, employing a qualitative methodology with a critical approach. Documents and analyses were examined to identify the program's main flaws. The findings reveal a lack of mobilization and engagement of civil society, the dominance of the productive sector, and conflicts of interest among the actors involved. These factors perpetuate inequalities and limit the program's intended democratization. To verify these facts, there are two case studies: one in a city with a high tourist influx, Gramado, in the state of Rio Grande do Sul, and another with a lower flow, Luziânia, in the state of Goiás. By observing the reality of these cities, together with bibliographic analysis, it is concluded that although innovative, the PRT reinforces historical dynamics of exclusion. A restructuring of governance instances is recommended to strengthen civil society and balance local interests, fostering inclusive

and sustainable policies that prioritize regional development and social justice.

**Keywords:** Tourism. Brazil. Tourism Policy. Political Democratization.

## 1. INTRODUÇÃO

Com a instituição do Programa de Regionalização do Turismo – PRT, considerado um avanço em relação às políticas públicas anteriores, foram adotadas ações para sua implementação. Segundo Brasil (2013), essas ações foram constituídas como premissas, ou seja, elementos essenciais para sua existência. Dentre as sete premissas – abordagem territorial, inclusão, descentralização, sustentabilidade, inovação e competitividade – este artigo se atenta à democratização política.

A democratização política, no contexto do PRT, refere-se à redistribuição do poder decisório para instâncias locais, visando a participação ativa de uma multiplicidade de atores envolvidos na política pública. Em teoria, ela promove uma maior autonomia aos territórios, permitindo que as decisões sobre o desenvolvimento do turismo sejam mais representativas das necessidades locais, ou seja, *bottom-up*, em vez de serem impostas de cima para baixo, *top-down*, conforme observa Secchi (2014).

A constituição das políticas públicas no Brasil, especialmente no que tange à relação entre planos, fundos e conselhos, está profundamente vinculada ao processo de redemocratização e à emergência de mecanismos participativos pós-1988 (Diniz, 1999). Como destaca Avritzer (2016), os conselhos gestores surgiram como uma resposta aos impasses da democracia representativa, buscando institucionalizar a participação da sociedade civil na gestão pública, em diálogo com as demandas por inclusão política e social. Essa dinâmica foi influenciada pela mobilização de movimentos sociais, que, conforme Gohn (2011), ampliaram seu repertório de ação no início do século XXI, pressionando por estruturas mais horizontais e deliberativas.

Teoricamente, os conselhos representam uma tentativa de superar o centralismo estatal, vinculando a formulação de políticas (planos) à alocação de recursos (fundos) por meio de instâncias colegiadas, onde atores governamentais e não governamentais negociam prioridades. No entanto, essa estrutura exige a harmonização entre técnico-administrativo e participação popular, frequentemente tensionada por desigualdades de

poder e burocratização, argumenta a autora. A pauta da participação política, assim, não apenas reflete a conquista de espaços decisórios, mas também revela os desafios de efetivar uma gestão democrática que integre pluralidade, transparência e controle social, conforme idealizado na Constituição de 1988 e criticamente revisitado por ambas as obras.

Ao se ater ao recorte desta pesquisa, é perceptível que a efetiva aplicação da democratização no PRT enfrenta desafios significativos que comprometem seu propósito democrático. Embora o PRT tenha sido concebido para fomentar uma gestão compartilhada entre os diversos níveis de governo e setores envolvidos, na prática, a democratização se vê esvaziada devido à falta de mobilização social e à hegemonia do setor produtivo do turismo, conforme apontam Fernandes e Coriolano (2015). Segundo essas autoras, as instâncias de governança regional do turismo, que deveriam ser formadas por representantes do Estado, do setor produtivo e da sociedade civil organizada, frequentemente acabam dominadas pelo poder econômico do *trade* turístico. Essa predominância econômica reflete-se no desequilíbrio de poder dentro das instâncias de decisão, com as vozes da sociedade civil e de pequenos produtores frequentemente silenciadas.

A democratização política também é enfraquecida pela falta de estrutura e regulamentação claras para a participação dos atores locais. O Programa de Regionalização do Turismo, ao tentar acelerar sua implementação, não garantiu tempo suficiente para a mobilização efetiva das comunidades locais e dos diversos atores, resultando em um modelo de governança que não consegue representar verdadeiramente as demandas locais. A ausência de um regimento interno e de mecanismos de cobrança pela participação ativa reduz ainda mais a efetividade do processo.

Outro fator que impacta negativamente a democratização no PRT é a centralização da política pública nas mãos de gestores públicos diretamente ligados ao setor produtivo. A influência do setor privado é exacerbada, pois o poder econômico desses atores permite que suas prioridades se sobreponham às necessidades sociais e ambientais das regiões

turísticas. Isso faz com que o modelo de governança regional reflita as lógicas mercadológicas, em detrimento de um desenvolvimento turístico mais equilibrado e sustentável.

Portanto, a democratização política no PRT é comprometida por uma série de falhas estruturais e práticas que favorecem a centralização do poder e a influência do setor produtivo, limitando a verdadeira participação democrática. A ausência de uma participação efetiva da sociedade civil, aliada à falta de mecanismos claros de governança e à forte pressão do capital, enfraquece o potencial do PRT de criar uma política pública de turismo verdadeiramente descentralizada e inclusiva.

Esta análise fundamenta-se em uma revisão bibliográfica que explora os conceitos de política e participação democrática, conforme abordados por Dallari (1984), Kingdon (1995) e Santos (2011). O histórico da participação política no Brasil revela um percurso de exclusão desde os períodos colonial e imperial, com avanços significativos apenas na redemocratização do país. Mesmo com a ampliação formal de direitos políticos, persistem barreiras substanciais à participação, como o analfabetismo, a pobreza e a concentração de poder em elites econômicas e políticas. Essa desconexão entre a formalidade dos direitos e sua prática efetiva configura-se como um entrave histórico que também influencia a gestão do turismo.

A metodologia utilizada neste estudo é qualitativa. Os dados foram coletados por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com foco em textos do Ministério do Turismo e estudos acadêmicos que discutem o PRT. Essa abordagem permite compreender como as instâncias de governança regional, criadas para descentralizar decisões e democratizar a gestão do turismo, na prática, têm reforçado desigualdades estruturais e a centralidade do setor produtivo.

Assim, embora o PRT tenha sido concebido como uma política inovadora e descentralizadora em comparação com suas antecessoras, sua implementação reflete a reprodução de exclusões históricas e a hegemonia de interesses econômicos. A democratização política no turismo regional permanece uma promessa não cumprida,

evidenciando a necessidade de revisitar as instâncias de governança e seus mecanismos de participação.

Por fim, conclui-se que a democratização efetiva no turismo depende de um esforço conjunto para superar barreiras históricas e estruturais. Isso inclui a criação de políticas que articulem interesses locais com estratégias de longo prazo, fomentando a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico. A crítica ao PRT, nesse contexto, serve como um chamado para reimaginar a governança do turismo no Brasil, alinhando-a aos princípios de justiça social e desenvolvimento regional.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre participação política e democratização é essencial para compreender os desafios e limitações das políticas públicas, particularmente em contextos como o PRT. A intenção dele é criar espaços deliberativos que promovam a inclusão de todos os atores envolvidos no turismo regional, de forma paritária e democrática. Contudo, a prática revela contradições significativas. Este trabalho busca problematizar se esses espaços realmente contribuem para a democratização ou perpetuam estruturas desiguais de poder.

Aristóteles, ao afirmar que o homem é um animal político, introduziu a ideia de que a participação na vida da pólis é essencial para a organização e o bem-estar da comunidade. Para Dallari (1984), a política não é um sistema estático, mas um conjunto de métodos de ações coordenadas para resolver problemas de interesse coletivo. Participar é, portanto, um ato intrínseco à condição humana e um mecanismo para mitigar conflitos.

A participação, entretanto, não se restringe ao voto ou à escolha de representantes. Ela também exige o envolvimento em instâncias deliberativas, como conselhos e conferências. Segundo Diniz (1999), a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 representou um marco ao estabelecer que "todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos". Essa formalização do direito de participação, entretanto, muitas vezes não se traduz em prática efetiva.

Dallari (1984) argumenta que há duas tipologias de participação política: a formal e a real. A participação formal é observada nas instâncias do PRT, onde há representação de diferentes setores. Contudo, essa representação nem sempre reflete a diversidade social e econômica das regiões envolvidas. Além disso, as dinâmicas de poder dentro dessas instâncias frequentemente favorecem grupos com maior capital econômico e político.

A participação real, como definida por Dallari (1984), por sua vez, é aquela que afeta diretamente as decisões políticas em essência, com a diminuição de interesses particulares e, logo, o arrefecimento da influência de conflitos existentes, com vistas às atitudes conciliatórias, com todos os agentes agindo com certa liberdade conforme seus pontos de vista, representando uma síntese de diferentes opiniões.

Historicamente, a participação política real no Brasil foi restrita a elites econômicas e políticas. Durante o período colonial, o poder estava concentrado nas mãos dos colonizadores e da Coroa portuguesa (Carvalho, 2021). Mesmo após a independência, a cidadania era limitada. A Constituição de 1824, por exemplo, instituiu o voto censitário, excluindo a maioria da população.

O advento da República trouxe alguns avanços, como a laicidade do Estado e a ampliação do direito ao voto. No entanto, a Primeira República reproduziu desigualdades, consolidando o poder de oligarquias rurais (Fernandes, 1976). Apenas na Era Vargas houve uma tentativa de incluir novos atores no processo político, especialmente através de sindicatos.

O período do regime civil-militar (1964-1985) representou um retrocesso na participação, com a supressão de direitos e o controle estatal sobre organizações civis. Somente com a redemocratização, a partir da Constituição de 1988, houve uma ampliação das instâncias participativas, como conselhos municipais e audiências públicas (Almeida et al., 2021). Somente com a redemocratização, após o fim da ditadura militar, houve uma ampliação formal dos direitos políticos, como a inclusão dos analfabetos no eleitorado e a criação de instâncias de governança e conselhos. No entanto, a participação política permaneceu segmentada e limitada. Embora movimentos populares,

como as manifestações pelo voto direto na década de 1980, tenham demonstrado uma mobilização significativa, a era pós-redemocratização testemunhou uma participação mais restrita, muitas vezes confinada a nichos específicos de interesse.

Aliado a isso, essa participação ainda é marcada por desigualdades e exclusão e um afastamento deliberado das massas populares dos processos decisórios. A análise do tema revela como as dinâmicas de poder, desde o período colonial até os dias atuais, moldaram um cenário em que a cidadania plena e a participação efetiva permanecem limitadas para a maioria da população.

A ideia de participação política real implica decisões que envolvam a síntese de diferentes opiniões, com liberdade para os agentes expressarem seus pontos de vista. Contudo, a realidade histórica do Brasil aponta para uma trajetória de exclusão, em que a participação efetiva foi praticamente inexistente por séculos e só começou a se formalizar nas últimas décadas. Como afirma Demo (1996), a participação política não é um fenômeno estático ou automático, mas sim algo construído historicamente no processo de formação do "ser brasileiro". A ausência de uma base sólida de participação social e cidadania é um reflexo direto de um país moldado pela escravização e pela exploração colonial, onde direitos e deveres foram organizados para servir aos interesses da Coroa portuguesa e, posteriormente, das elites econômicas e políticas.

Essa exclusão estrutural da participação política reflete-se em vários aspectos. A desigualdade socioeconômica, a pobreza e o analfabetismo são barreiras significativas que impedem muitos brasileiros de exercerem plenamente seus direitos políticos. Comunidades marginalizadas enfrentam dificuldades de acesso à informação e à educação de qualidade, elementos cruciais para uma participação cidadã efetiva. Além disso, a concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucas empresas restringe a diversidade de informações disponíveis, agravando ainda mais a exclusão de grupos já marginalizados.

O distanciamento deliberado do povo dos processos políticos, como observado por Carvalho (2021), não é acidental, mas intencional, permitindo que outros atores, muitas vezes oriundos das elites econômicas, se apropriem desses espaços. A democratização

formal das últimas décadas, embora tenha sido uma conquista das classes trabalhadoras e populares, continua a ser insuficiente para eliminar as desigualdades que limitam a participação política real.

No caso das políticas públicas de turismo, conforme atestam Fernandes e Coriolano (2015), a participação também tem sido artificial e limitada. Historicamente, o Conselho Nacional de Turismo – CNT, criado no final da década de 1960, era dominado por interesses tecnocratas e por representantes do capital nacional do turismo, excluindo membros não estatais. Somente nos últimos 30 anos, com a criação dos conselhos municipais de turismo, houve uma tentativa de incluir uma participação mais ampla.

No entanto, essa inclusão permanece superficial, com pouca influência nos processos decisórios (Beni, 2006). O PRT foi criado com o objetivo de mitigar isso, ao descentralizar a gestão do turismo no Brasil, promovendo uma maior participação dos atores locais. A proposta baseia-se na criação de instâncias de governança, concebidas como espaços deliberativos que integram diferentes setores e níveis de governo, como observa Sousa (2024a). Interpretando Gohn (2011) e Avritzer (2016), há artificialidade da participação em conselhos gestores, apontando que, apesar do arcabouço institucional pós-1988 e das tentativas de descentralização (como no PRT), persistem desafios como a dominação por elites técnicas/econômicas, a burocratização e a falta de efetividade deliberativa. Essa crítica reflete uma tensão mais ampla entre o ideal constitucional de democracia participativa e a realidade de estruturas de poder historicamente arraigadas.

Conclui-se que participação política no Brasil é marcada por uma dualidade: de um lado, uma democratização formal que criou mecanismos institucionais para a participação; de outro, uma exclusão substancial que impede que a maioria da população influencie efetivamente as decisões políticas.

### **3. GESTÃO PÚBLICA DE TURISMO E SEUS SUJEITOS**

A política pública de turismo no Brasil, especialmente no contexto do Programa de Regionalização do Turismo, tem sido marcada por desafios relacionados à representatividade e à efetividade da participação. Historicamente, a gestão do turismo

apresentava uma participação tecnocrática e limitada, com destaque para a criação do Conselho Nacional de Turismo, vinculado à Embratur na década de 1960. Como observa Santos Filho (2008), a composição do conselho, até sua extinção no governo Collor, refletia interesses do setor produtivo e das grandes empresas do capital nacional. Apenas nas últimas três décadas, com a criação de conselhos municipais de turismo e a recriação do CNT no primeiro governo Lula (2003-2007), houve avanços para incluir membros da sociedade civil.

O PRT buscou romper esse paradigma, propondo instâncias de governança regional que conecta as escalas superiores de poder – estadual e federal – às instâncias municipais. De acordo com Brasil (2007), essas instâncias deveriam reunir representantes do Estado, do setor produtivo e da sociedade civil organizada. A composição equilibrada visa fomentar um diálogo inclusivo e promover a articulação entre diferentes níveis e segmentos.

O Estado desempenha um papel central no desenvolvimento do turismo, como destaca Beni (2006). Kingdon (1995) classifica os sujeitos do Estado em dois grupos principais: possuidores de poder político, como presidentes, governadores, prefeitos e gestores do turismo, e não possuidores de poder político, como assessores e servidores públicos. Os primeiros exercem influência direta sobre decisões políticas, enquanto os últimos, embora tenham menor visibilidade, desempenham funções técnicas e administrativas cruciais, garantindo a continuidade das políticas. A ideologia predominante dos possuidores de poder político geralmente se alinha aos partidos políticos que ocupam cargos eletivos, enquanto os servidores públicos seguem princípios de legalidade e impessoalidade, assegurando a execução das políticas de forma técnica.

O setor produtivo, ou *trade* turístico, outro ator relevante no turismo, organiza-se frequentemente em associações de empresários com interesses comuns, como hotelaria e alimentação. Esses grupos buscam defender seus interesses, promover ideias e influenciar políticas públicas que favoreçam suas atividades econômicas. Conforme Faria, Karam e Santos (2017), a ideologia do setor produtivo está fortemente orientada pela

lógica do lucro e pela reprodução do capital, moldando discursos que enfatizam benefícios econômicos, como geração de empregos e inovação.

A sociedade civil, por sua vez, é composta por um grupo heterogêneo que inclui moradores locais, acadêmicos e organizações comunitárias. Os moradores, sendo os mais impactados pelo turismo, possuem percepções que variam entre apoio e crítica, dependendo dos efeitos positivos ou negativos da atividade em suas comunidades. Acadêmicos contribuem com discursos técnico-científicos que podem influenciar ou questionar políticas públicas, enquanto a mídia, embora não diretamente vinculada à sociedade civil, desempenha um papel indireto ao moldar a opinião pública. A mídia comercial tende a apoiar interesses do setor produtivo, enquanto a mídia alternativa aborda questões sociais, políticas e ambientais com maior profundidade.

Ao se conhecer esses sujeitos, percebe-se que a gestão pública do turismo pode ser dotada de governança. Está, aparentemente sinônima de gestão, segundo Secchi (2014), difere dela porque, enquanto a gestão lida com o planejamento, a ação e a execução dos objetivos, a governança está ligada a um mecanismo de controle, avaliando, direcionando e monitorando a gestão.

Nesse contexto, emergem dois elementos essenciais na gestão pública do turismo: a democratização política e a descentralização. O primeiro refere-se à diversidade de sujeitos envolvidos na gestão e na governança do turismo: não apenas os agentes estatais “encastelados” em gabinetes em Brasília, mas também outros atores, como os discutidos anteriormente. A descentralização, por sua vez, significa atribuir protagonismo a outras escalas além da nacional no processo de tomada de decisões e na constituição da arena política. Assim, surge o conceito de endogenia da gestão do turismo, no qual as discussões ocorrem também dentro do território turístico, e não apenas em seu exterior.

Dessa maneira, a democratização política e a descentralização são elevadas a elementos fundamentais da gestão do turismo, por meio da governança regional. É nessa instância que os sujeitos do turismo não apenas exercem controle, mas também participam da execução das políticas. Assim, a política pública de turismo não deve se

limitar à democratização no sentido de ampliar a participação no controle da política (governança), mas também incluir a gestão, ou seja, a execução de objetivos, diretrizes e metas, além do acompanhamento para verificar se esses objetivos estão sendo alcançados.

Esses diferentes grupos possuem discursos e ideologias que interagem de maneira complexa no processo de gestão do turismo (Sousa, 2024b). O equilíbrio entre esses interesses é crucial para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades da comunidade local ao mesmo tempo em que promovem o desenvolvimento sustentável do setor. Apesar dos avanços, o turismo brasileiro ainda enfrenta desafios significativos para superar desigualdades estruturais e construir um modelo verdadeiramente inclusivo e representativo.

#### **4. METODOLOGIA**

Este artigo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, tendo como principal objetivo compreender as dinâmicas e os desafios relacionados à democratização política no contexto do PR. A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir uma análise aprofundada das relações sociais, políticas e econômicas que influenciam o funcionamento do programa, privilegiando a interpretação dos dados à luz de referenciais teóricos críticos. Essa abordagem busca identificar as contradições e limitações do PRT, considerando as interações entre os diferentes atores envolvidos no turismo regional.

Para atingir esse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental, com o intuito de identificar os principais desafios relacionados à participação democrática no PRT. Foram analisados textos institucionais, como documentos oficiais do Ministério do Turismo, além de artigos acadêmicos que discutem os processos de governança e participação no turismo. Esse levantamento permitiu mapear os entraves históricos e estruturais que dificultam a democratização política e a inclusão efetiva dos atores locais nas decisões relacionadas ao desenvolvimento turístico.

A análise de conteúdo foi utilizada como método para debater os desafios da democratização política no âmbito do PRT. A literatura acadêmica e os documentos analisados apontam três questões centrais: a dificuldade de articulação entre os diversos

atores envolvidos, a predominância do setor produtivo nos processos decisórios e os conflitos permanentes entre os segmentos do Estado, da sociedade civil e do setor produtivo. Essas questões foram investigadas a partir de um conjunto de artigos que tratam diretamente do tema, fornecendo subsídios para compreender como essas dinâmicas afetam a efetividade e a equidade das políticas públicas de turismo no Brasil.

Como forma de comprovar os resultados deste artigo, são realizados, a partir da análise de conteúdo e da leitura da literatura, dois estudos de caso sobre a participação no turismo: o primeiro, em Gramado, reconhecido destino turístico nacional; o segundo, em Luziânia, em Goiás, cuja prática turística é regional, onde também foi realizada uma pesquisa de campo para levantamento de dados.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O PRT foi instituído no Brasil em 2004 e criado para descentralizar e democratizar a gestão do turismo no país, promovendo a governança entre os três principais segmentos de sujeitos: o Estado, o setor produtivo e a sociedade civil. Baseado na premissa da deliberação endógena<sup>1</sup>, o PRT determinava que as decisões deveriam ser tomadas por atores inseridos nas regiões turísticas, com uma composição paritária para garantir equilíbrio nas deliberações. Contudo, os desafios encontrados ao longo de sua implementação revelaram contradições e limitações que enfraqueceram sua eficácia e o distanciaram de seu objetivo original.

Um dos principais problemas enfrentados pelo PRT foi a dificuldade de mobilizar os diferentes atores envolvidos. De acordo com Xavier et al. (2021), a sensibilização das comunidades locais, um dos preceitos fundamentais do programa, não foi efetiva. A falta de mecanismos estruturados para engajar a sociedade civil resultou no enfraquecimento da participação popular nas instâncias de governança regional. Isso pode ser atribuído, em parte, à pressa na implementação do programa, frequentemente guiada por interesses mais alinhados ao setor produtivo e à gestão

<sup>1</sup> Segundo Xavier *et. Al.* (2021), esse conceito foi inspirado no termo “desenvolvimento local endógeno”, e busca modelo de crescimento baseado no aproveitamento de recursos, conhecimentos e potencialidades internas de uma comunidade, promovendo autonomia econômica e social. Ele valoriza a participação ativa de sujeitos locais, como empresas, instituições, cooperativas e a própria população, estimulando a inovação, a sustentabilidade e a diversificação econômica. Ao fortalecer redes de cooperação e preservar a identidade cultural, esse modelo contribui para um desenvolvimento mais equilibrado, reduzindo a dependência de investimentos externos e criando oportunidades adaptadas às características locais.

demandas do governo federal para atender a metas de curto prazo, sem priorizar o desenvolvimento de articulações sólidas entre os atores locais. O engajamento limitado comprometeu a construção de um planejamento integrado e inclusivo. Muitas comunidades locais, especialmente aquelas em regiões periféricas ou com menor infraestrutura turística, ficaram à margem do processo decisório, enquanto as diretrizes públicas. Como resultado, o turismo regional tornou-se fragmentado, com pouca representatividade das demandas reais das populações diretamente impactadas.

Além disso, a exclusão da sociedade civil dos espaços de decisão gerou uma priorização de interesses individuais ou setoriais em detrimento de uma visão coletiva e sustentável para o desenvolvimento do turismo regional. Essa dinâmica reflete uma das críticas centrais ao PRT: a incapacidade de articular os diferentes atores de maneira equilibrada e eficaz.

O segundo grande desafio identificado no PRT é o predomínio do setor produtivo nas decisões tomadas nas instâncias de governança. Representado por associações empresariais e grandes corporações, esse segmento desempenha um papel central na formulação de políticas públicas, muitas vezes em detrimento da sociedade civil e de interesses sociais mais amplos.

De acordo com Fernandes e Coriolano (2015), a participação do setor produtivo nas instâncias de governança nem sempre reflete um verdadeiro compartilhamento de poder. Em vez disso, o foco na maximização de lucros e retornos econômicos frequentemente se sobrepõem às necessidades coletivas e culturais das comunidades locais. Essa hegemonia é especialmente problemática no contexto brasileiro, onde a influência do setor produtivo é amplificada pela lógica neoliberal e tecnocrática que permeia as políticas públicas desde a década de 1990.

Dredge (2006) e Sousa (2023) alertam para os riscos das parcerias público-privadas no turismo, destacando que, em muitos casos, o Estado se torna refém dos interesses comerciais. No Brasil, essa dinâmica é evidente nas decisões que priorizam investimentos em infraestrutura turística voltada para mercados internacionais, enquanto problemas estruturais que afetam diretamente as comunidades locais, como desigualdade social e degradação ambiental, permanecem negligenciados.

Essa relação é agravada pela centralização do poder nas mãos de gestores públicos frequentemente alinhados ao setor produtivo. Muitos desses gestores possuem vínculos diretos com empresários locais ou até mesmo ocupam cargos administrativos no turismo como resultado de acordos políticos. Fernandes e Coriolano (2015) argumentam que essa configuração transforma a governança regional em um espaço de reprodução de interesses privados, dificultando a implementação de políticas que atendam às necessidades reais das comunidades.

A terceira grande limitação do PRT está relacionada aos conflitos e à fragmentação entre os diferentes segmentos de sujeitos envolvidos na governança regional: Estado, setor produtivo e sociedade civil. Esses conflitos decorrem de visões e interesses muitas vezes antagônicos, que dificultam a construção de consensos e comprometem a efetividade das políticas públicas.

Um exemplo claro dessa fragmentação é a dependência de apoio técnico e financeiro de municípios mais desenvolvidos ou com maior centralidade no território brasileiro. Esses municípios, principalmente aqueles mais turísticos, acabam exercendo uma influência desproporcional nas decisões regionais, em detrimento de cidades menores e com menor infraestrutura turística. Essa dependência reforça desigualdades regionais, limitando a autonomia das cidades periféricas e perpetuando a exclusão de comunidades menos favorecidas.

A ausência de uma estrutura formal clara e inclusiva para a governança regional contribui para a perpetuação desses conflitos. A falta de normativas que definem papéis e responsabilidades de maneira equitativa enfraquece a capacidade das instâncias de governança de operar de forma integrada e inclusiva.

No nível federal, o Conselho Nacional de Turismo enfrenta desafios semelhantes aos das instâncias regionais. Embora o CNT reúna representantes do Estado, do setor produtivo e da sociedade civil, a presença desta última é limitada e frequentemente simbólica. Isso ocorre devido a exigências como representação nacional e atuação no setor de turismo, que excluem muitas associações locais e movimentos comunitários.

Além disso, os custos associados à participação em reuniões do CNT, realizadas trimestralmente em Brasília, dificultam ainda mais o acesso de organizações com recursos limitados. Brandão, Baldi e Alban (2014) destacam que essa dinâmica reforça a exclusão da sociedade civil e consolida a hegemonia do setor produtivo no principal fórum de discussão das políticas públicas de turismo no Brasil.

A composição do CNT reflete um desequilíbrio que enfraquece sua capacidade de representar de maneira ampla e inclusiva os diferentes atores envolvidos no turismo. Apesar de contar com uma maioria quantitativa de representantes do Estado, o conselho é dominado por interesses do setor produtivo, que frequentemente moldam as deliberações de acordo com suas agendas comerciais.

Os desafios enfrentados pelo PRT podem ser compreendidos à luz dos conceitos de globalização e uso do território. Santos (2011) argumenta que ela, impulsionada pelo sistema capitalista, homogeneizou as técnicas e subordinou o território aos interesses hegemônicos do mercado. No caso do turismo, essa lógica se traduz na mercantilização de destinos, em que atrativos naturais e culturais são transformados em produtos voltados para o consumo, frequentemente em detrimento das comunidades locais.

Sob a influência das políticas neoliberais, o papel do Estado foi reduzido à mediação de interesses privados, enquanto a governança regional se tornou dependente de alianças público-privadas. Essa abordagem prioriza metas de crescimento econômico em detrimento de objetivos sociais e ambientais, enfraquecendo a capacidade do turismo de promover um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo e sustentável.

Ademais, as políticas públicas de turismo no Brasil, influenciadas pelas diretrizes da Organização Mundial do Turismo (OMT), frequentemente refletem uma visão

tecnocrática e elitista, que ignora as especificidades e complexidades dos territórios e comunidades locais.

O PRT representa um exemplo claro das contradições e limitações das políticas públicas de turismo no Brasil. Apesar de sua proposta inicial de descentralização e democratização, o programa falhou em mobilizar e engajar a sociedade civil de maneira efetiva, permitindo a hegemonia do setor produtivo e perpetuando desigualdades regionais.

Para superar esses desafios, é necessário repensar o modelo de governança do turismo no Brasil, garantindo maior representatividade e participação da sociedade civil, bem como um equilíbrio mais justo entre os interesses econômicos e sociais. Isso requer não apenas mudanças estruturais, mas também um compromisso político com a inclusão de todas as vozes nos processos decisórios, especialmente aquelas que historicamente foram marginalizadas. Somente assim será possível construir um modelo de desenvolvimento turístico que promova a justiça social e a equidade territorial, alinhando-se aos princípios de uma governança verdadeiramente democrática e inclusiva.

## **6. ESTUDO DE CASO: GRAMADO, NO RIO GRANDE DO SUL, E EM LUZIÂNIA, EM GOIÁS.**

Essa percepção é estrutural e capilarizada na gestão do turismo em todo o território brasileiro. Neste artigo, para comprovar essa percepção, é feita uma análise documental em dois destinos turísticos brasileiros, distantes cerca de 2 mil quilômetros um do outro, cuja realidade geográfica – climática, geomorfológica, econômica e de relações socioespaciais – é nitidamente discrepante.

O primeiro deles é Gramado, no Rio Grande do Sul, na Serra Gaúcha, cuja principal atratividade é a oferta turística para o nicho do que se convencionou chamar de “turismo de inverno”. Principal destinação turística do Estado, grande parte da divisão do trabalho e da instalação produtiva do município ocorre, diretamente, em decorrência do turismo, que chegou a movimentar deslocamentos na casa dos 8 milhões de turistas em 2023.

O segundo é Luziânia, no interior de Goiás. Mais próxima a Brasília do que a Goiânia, cerca de 50 quilômetros, a divisão do trabalho é distinta da do primeiro caso, estando mais ligada ao agronegócio do que ao setor terciário da economia. O turismo, neste caso, existe, mas está mais voltado ao turismo de lazer para moradores de Brasília, em decorrência da oferta turística de parques aquáticos, gastronomia, eventos e uso náutico do Lago Corumbá, corpo d'água artificial criado para o abastecimento de água e de energia para a Área Metropolitana de Brasília, mas refuncionalizadas para a territorialidade do turismo também.

As duas cidades são reconhecidas institucionalmente pelo Ministério do Turismo como turísticas, sendo ambas integradas ao Programa de Regionalização do Turismo. Assim sendo, ambas devem estar inseridas em uma instância de governança regional, com a participação efetiva dos membros da sociedade civil, do Estado e do *trade* turístico.

Em Gramado, segundo Trinidad, César e Vianna (2019), de fato, a governança do turismo da cidade destaca-se por setores articulados entre o público, o privado e a sociedade civil em um modelo cooperativo e participativo. O Conselho Municipal de Turismo desempenha papel central ao gerenciar o Fundo Municipal de Turismo e integrar os diversos atores na formulação de estratégias e projetos turísticos. A Secretaria Municipal de Turismo lidera a implementação de políticas e ações estruturadas para melhorar serviços, infraestrutura e promoção da cidade, garantindo uma gestão descentralizada e articulada.

A participação social é fortalecida por meio de organizações como a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do Rio Grande do Sul – ABRASEL-RS; o Sindicato das Empresas de Turismo do Rio Grande do Sul – SINDETUR-RS; e o Convention & Visitors Bureau do Rio Grande do Sul, que promovem iniciativas de marketing, captação de eventos e incentivo ao turismo.

Todavia, há uma predominância de iniciativas oriundas do setor público e privado, com foco em estratégias econômicas e de mercado. Com isso, a sociedade civil não participaativamente nos processos de deliberação e execução, o que impossibilita a consolidação de políticas inclusivas e orientadas ao desenvolvimento sustentável do

turismo local, fortalecendo os discursos e as práticas exacerbadas entre empreendedores e Estado, em detrimento das ações necessárias para a sociedade civil, como moradores e trabalhadores.

Em Luziânia, a governança está ainda mais distante das premissas do Programa de Regionalização do Turismo. Sem infraestrutura adequada, pois divide a Secretaria de Turismo com o CAPS – Centro de Atenção Psicossocial do município, o apoio institucional ainda é tímido.

Conforme Silva e Barroso (2015), o Conselho Municipal de Turismo existe, e há uma articulação entre a Secretaria Municipal de Turismo, o *trade* turístico local e o empresariado em geral, inclusive com o agronegócio local. Porém, essa gestão é falha. A partir de pesquisa de campo, apurou-se que, dos 14 titulares do conselho de governança e participação, 8 pertencem a associações do empresariado do turismo local, e o restante, a outras secretarias municipais. Não há sequer um assento para membros da sociedade civil, seja de representantes de trabalhadores, seja de representantes de moradores. Toda a articulação das políticas públicas, dessa forma, é feita a partir de um alicerce dado pelos sujeitos do Estado e da iniciativa privada, que, com suas próprias cosmovisões, delineiam as ações do turismo conforme seus interesses, corroborando com Faria, Karam e Santos (2017).

As contradições entre Gramado e Luziânia refletem-se tanto nas dinâmicas socioeconômicas quanto na estrutura de governança do turismo. Em Gramado, a governança destaca-se pela integração entre setores público e privado, com o Conselho Municipal de Turismo desempenhando papel central na articulação e planejamento de estratégias. Ainda que o modelo seja participativo, há críticas à predominância de interesses econômicos e mercadológicos, que limitam uma participação mais efetiva da sociedade civil em decisões estratégicas. Por outro lado, Luziânia apresenta uma estrutura mais fragilizada, com apoio institucional tímido e um conselho de governança dominado pelo empresariado e por secretarias municipais, sem representação da sociedade civil. Essa ausência de inclusão reforça desigualdades e limitações na formulação de políticas públicas alinhadas às reais necessidades da população local.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar as falhas estruturais e práticas do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), com foco na democratização política de sua gestão. Partindo de uma revisão teórica, buscou-se compreender como as instâncias de governança regional, concebidas para promover a descentralização e a participação inclusiva, reproduzem dinâmicas históricas de exclusão e hegemonia econômica. A análise fundamentou-se em revisão bibliográfica e documental, identificando os desafios e limitações na mobilização social, no equilíbrio de interesses e na eficácia do modelo de governança adotado.

Os resultados destacaram que, embora inovador em sua proposta, o PRT enfrenta dificuldades significativas na implementação de seus objetivos. Mesmo com um discurso *bottom-up*, revela-se que, na prática, sua estruturação ocorre de maneira indireta por meio de mecanismos *top-down*, devido à ausência de instrumentos eficazes para a mobilização da sociedade civil, à predominância do setor produtivo e aos conflitos de interesses entre os atores. Esses fatores enfraquecem o potencial do programa de promover uma gestão turística inclusiva e democrática. A análise revelou que, em muitos casos, as demandas sociais são silenciadas em favor de interesses econômicos, perpetuando desigualdades regionais e limitando o alcance das políticas públicas. Essa realidade também se reflete nos estudos de caso analisados: tanto em Gramado quanto em Luziânia, apesar da existência de instâncias de governança, há a predominância do *trade* turístico nas tomadas de decisão e na influência sobre a arena política local.

Assim, a prática do PRT reproduz a teoria de Dallari (1984), tornando perceptível que a participação no programa é formal, mas não real. Além disso, os mecanismos de participação, parafraseando o sociólogo Gilberto Dimenstein, existem apenas “no papel”, reproduzindo as mesmas lógicas históricas de afastamento do povo brasileiro das políticas públicas, como discute Carvalho (2021), e gerando, consequentemente, desigualdades, conforme aponta Santos (2011).

Esses achados refletem uma crítica ao modelo de governança do PRT, que, ao não assegurar uma participação efetiva e equitativa, mantém a dependência de lógicas neoliberais e mercadológicas. Essa configuração limita o potencial do turismo como instrumento de desenvolvimento sustentável e de justiça social. A discussão evidencia a necessidade de maior integração entre os diferentes atores e de um reequilíbrio de poder que privilegie as demandas locais e as perspectivas de comunidades historicamente marginalizadas.

Um passo para romper essa reprodução estrutural na sociedade brasileira, sob a ótica da gestão pública do turismo, pode ser observado na experiência de Porto Alegre no início dos anos 2000, durante os governos municipais de Raul Pont (1997-2001) e Tarso Genro (2001-2005), ambos do Partido dos Trabalhadores. Com a premissa de que o turismo é um fator de cidadania, toda a estrutura da arena política, bem como todas as etapas do ciclo da política de turismo, foi arquitetada para consolidar uma proposta mais inclusiva, garantindo a participação paritária entre cidadãos, iniciativa privada e governo; o orçamento participativo diretamente voltado para o turismo; a constituição de um plano de ação regionalizado a partir das vontades coletivas de cada região; e o compartilhamento dos encargos financeiros, descentralizando o investimento exclusivamente da gestão pública. Como consequência, o turismo deixou de ser apenas mais um “setor” da economia e da administração pública para se tornar uma estratégia de geração de emprego e renda, preservação da memória cultural e fortalecimento das identidades locais, integrando as necessidades do turismo às dos moradores e da cidade como um todo (Gastal e Moesch, 2007).

Dessa forma, recomenda-se a reestruturação das instâncias de governança do PRT, com ênfase na capacitação e no fortalecimento da sociedade civil, além do desenvolvimento de mecanismos que garantam maior representatividade e transparência nos processos decisórios. Este estudo também aponta para a necessidade de novas pesquisas, abordando o impacto das políticas públicas de turismo na redução das desigualdades e o papel das tecnologias participativas no engajamento comunitário, ampliando o horizonte para o debate sobre turismo e democratização no Brasil.

## REFERÊNCIAS

Almeida, Carla, et. Al. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 35. e244194, 2021, pp 1-36. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.35.244194

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil** [recurso eletrônico] / Leonardo Avritzer. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

Beni, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

Brandão, Pamela de Medeiros; Baldi, Mariana; Albal, Marcus. (Des) Centralização da gestão pública do turismo brasileiro: análise da participação dos atores privados no Conselho Nacional de Turismo. **Tourism & Management Studies**, 2014, 10: 193-199.

Brasil. Ministério do Turismo. **PRT- Diretrizes**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2013.

Carvalho, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 27. ed., rev., ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

Dallari, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 5. ed. São Paulo, SP: Abril Cultural, Brasiliense, 1984.

Demo, Pedro. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

Diniz, Eli. **Crise, reforma e governabilidade**. Brasil: 1985-95. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

Dredge, Dianne. Networks, conflict and collaborative communities. **Journal of Sustainable Tourism**, 2006.

Faria, Cristina. Elsner; Karam, Ricardo; e Santos, André. Agentes-atores na produção de políticas públicas espaciais. In: Steinberger, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

Fernandes, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

Fernandes, Laura Mary Marques; Coriolano, Luzia Neide Menezes Teixeira. A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. **Turismo: Visão e Ação**, 2015, 17.2: 247-278.

Gastal, Susana; Moesch, Marutschka. **Turismo, políticas públicas e cidadania.** São Paulo: Aleph, 2007.

GOHN, M da G. **Movimentos sociais no início do século XXI:** antigos e novos atores sociais. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.

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

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

Secchi, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo : Cengage Learning, 2014.

Silva, Carla Adriana Oliveira; Barroso, Eloísa Pereira. Cultura e patrimônio: fatores de desenvolvimento turístico em Luziânia-GO. **Cenário:** Revista Interdisciplinar em Turismo Erritório, Brasília, v. 3, n. 4, 2015. DOI: 10.26512/revistacenario.v3i4.16531. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistacenario/article/view/16531>.

Sousa, D. As operações urbanas consorciadas e seus impactos no turismo e nos espaços de lazer: estudo de caso nas margens do Lago Paranoá, Brasilia, Brasil. **Revista Territorial**, v. 12, p. 70-99, 2023.

\_\_\_\_\_. A regionalização no programa de regionalização do turismo: da idealização à (não) concretude. In: Portuguez, Anderson Pereira; Mauad, Frederico Fábio; Bolleli, Talyson de Melo. (Org.). **Geografia:** sustentabilidade, dinâmicas da natureza e turismo. 1ed. Ituiutaba: Barlavento, 2024.

\_\_\_\_\_. Análise do Discurso Crítica na pesquisa de Turismo. **Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade**, [S. I.], v. 16, n. 3, 2024b.

Trinidad, Bianca da Silva; César, Pedro Alcântara Bittencourt; Vianna, Silvio Luiz Gonçalves. Governança do Turismo: planejamento e gestão local e regional em Gramado-RS, Brasil. **Rosa dos Ventos**, 2019, 11.3: 653-663.

Xavier, Thiago Reis, et al. Aplicação do PRTem uma instância de governança regional no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Turismo: Visão e Ação**, 2021, 23: 86-109.

**Data de submissão:** dezembro de 2024

**Data de aceite:** fevereiro de 2025