

## A participação social como discurso institucional na agenda do turismo do México

Marcela Costa Bifano de Oliveira\*  
Fabíola Cristina Costa de Carvalho\*\*  
Universidad de Guadalajara (México)

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar a adesão da participação social na decisão política examinando o fundamento das políticas públicas de turismo em relação aos atores e seus interesses no discurso institucional. Especificamente, analisa-se o *Plan Sectorial de Turismo* (2013-2018) do México, para identificar de que maneira a participação social está presente no discurso apresentado. Esta pesquisa contribui ao debate sobre a discrepância entre o discurso do desenvolvimento dos destinos turísticos baseado no benefício das populações impactadas, em contraponto com os resultados concretos das ações que privilegiam os interesses privados. Pressupõe-se que a possibilidade do envolvimento de diversos atores na arena pública está vinculada com o nível de autonomia das comunidades receptoras nas interferências públicas para o desenvolvimento do turismo, visando a consolidação dos seus valores culturais, ambientais e patrimoniais. Conclui-se que a participação social está presente no discurso institucional, contudo, as políticas públicas estão direcionadas a um objetivo central que não incorpora as demandas da sociedade em geral.

**Palavras-chave:** Turismo; Participação social, Políticas públicas, Interesses.

### Social participation as institutional discourse in Mexico tourism agenda

**Abstract:** The aim of this article is analyse the role of social participation in decision-making by examining the foundation of State tourism policies and institutional discourse with respect to stakeholders and their interests. The Sectorial Plan of Tourism of Mexico (2013-2018) is analysed in order to illustrate how social participation is represented in institutional discourse. The research is planned to contribute to the ongoing debate with respect to the discrepancy between the official “social discourse” of tourism development (designed to improve the lives of the hosts) and the reality that actually promotes private interests. It is assumed that the possibility of involving various different actors in the State sphere is directly linked to the level of autonomy of the host communities to intervene in the development of a tourism designed to highlight their environmental and cultural values. The conclusion is that although official discourse and policies claim they are aiming at the goal of responding to the local community’s demands and interests, this is not the case.

**Keywords:** Tourism; Social participation; State policy, Interests.

### 1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a adesão da participação social na tomada de decisão, a partir do exame do fundamento das políticas públicas de turismo em relação aos atores e seus interesses presentes no discurso institucional. Especificamente, se analisou o *Plan Sectorial de Turismo* do México (2013-2018), para identificar de que maneira a participação social está presente no discurso institucional no contexto turístico mexicano.

Há diversos estudos que buscam analisar a articulação de atores na gestão do turismo nos níveis local (Noguera; Andreu; Plamer & Tur, 2007; Lemos; Frega & Souza, 2007; Loch & Walkowski, 2009; Padin &

\* Universidad de Guadalajara (México); E-mail: marbifano@gmail.com

\*\* Pesquisadora independente; E-mail: fabiolacarvalho.tur@hotmail.com

Pardellas de Blas, 2015; Cruz-Jiménez; Serrano-Barquín & Vargas-Martínez, 2015; Azambuja & Mecca, 2017), estadual/regional (Toledo; Valdés & Pollero, 2003; Gomes & Santos, 2007; Fortes & Mantovaneli Junior, 2009; Czernek, 2013; Nóbrega & Figueiredo, 2014) e nacional (Oliveira & Carvalho, 2015).

Nesse contexto, também se destaca o enfoque na necessidade de cooperação entre agentes (Beritelli, 2011;) e o papel de agentes específicos, como da comunidade anfitriã (Damián, 2018) e da opinião pública (Mantecón, 2016) nas construções sociais relacionadas a experiência turística; ou a questão da gestão do turismo comunitário (Jamal & Getz, 1995; Czajkowski & Cunha, 2010; Panyik; Costa & Rátz, 2011; Moyo & Tichaawa, 2017; Bernardes & Castro, 2017). Além disso, a articulação entre redes de agentes (Oliveira Inácio; Reis Xavier; Cabral Flecha & Luiz Wittmann, 2012; Endres, 2014; Knupp, 2014; Endres & Pakman, 2019) e a formação de conselhos gestores de turismo (Bantim & Fratucci, 2019; Pimentel; Carvalho; Bifano de Oliveira & Moura, 2019) são temas relevantes e atuais. Entretanto, identificam-se poucos trabalhos no contexto mexicano que contribuem para essa vertente de estudos sobre a participação social na elaboração de políticas de turismo. Com relação ao tema do desenvolvimento de destinos turísticos, pressupõe-se que a possibilidade do envolvimento de diversos atores nos processos de tomada de decisão e de gestão, está vinculada com o nível de autonomia destas comunidades receptoras nas interferências públicas para o desenvolvimento do turismo, visando a consolidação dos seus valores culturais, ambientais e patrimoniais.

Em um contexto geral, se espera que a intervenção de agentes sociais interessados nestes temas reduza as contradições geradas pelo turismo, já que, considera-se que o problema se estabelece na falta de redistribuição de mecanismos que possibilite a disposição dos diferentes atores em participar dos processos decisórios. Em um cenário ideal deve haver em primeiro lugar interesse em participar e logo o acesso a estes espaços do maior número possível de representantes dos grupos ou setores impactados pela atividade.

Assim, propõe-se a pergunta central: De que maneira o fundamento das políticas públicas em relação aos agentes e seus interesses aderem à participação social nas arenas decisórias, de forma que as comunidades tenham autonomia para interferir nos processos políticos? Este trabalho contribui para refletir sobre esta questão. Particularmente, utiliza-se a técnica da Análise do Discurso (AD) para examinar o documento orientador do planejamento público do turismo no México no período de 2013 a 2018, e especificamente os trechos relacionados à sua justificação a partir da busca do benefício das populações em contraponto de interesses privados. Assim, apresenta-se os resultados parciais de uma agenda de pesquisa mais ampla que busca identificar a relação e disposição dos atores no processo decisório sobre o turismo em seus diversos contextos.

O artigo está estruturado em cinco partes além desta introdução. Na segunda seção se discute sobre o contexto econômico em que se desenvolve o turismo. Logo se discute sobre a formação das políticas públicas e a importância da participação social nos processos decisórios, assim como o contexto de participação nas políticas turísticas. Em seguida, apresenta-se uma breve descrição sobre a técnica de Análise do Discurso utilizada no estudo. Assim, se procede a análise do *Plan Sectorial de Turismo* (2013-2018). Por fim, apresentam-se as considerações observadas.

## 2. O contexto neoliberal e seus efeitos no turismo

Com o objetivo de destacar algumas das características fundamentais do contexto político e econômico e seus reflexos na sociedade contemporânea, mais especificamente no caso do México, esta seção busca ressaltar como as características do modelo neoliberal ressoa no contexto de uma sociedade global.

O modelo neoliberal está baseado na ideia de que o mercado se autorregula e se equilibra, ou seja, os problemas apresentados pelo mercado serão resolvidos a longo prazo, sem necessária interferência do Estado (Friedman, 1962; Chang, 2011). Neste caso, considerando a dinâmica entre oferta e demanda, o processo de produção e de consumo é suficiente para manter o equilíbrio das relações de mercado, proporcionando uma alta taxa de empregos e ingressos.

Dessa forma, para Stickers (2013) a economia ortodoxa compreende a economia e o mercado como se fossem únicos e universais, não considera o contexto cultural e histórico. Para essa corrente de pensamento a economia se diferencia da ciência política, da sociologia, da psicologia, da antropologia e da história, no sentido de que se considera autossuficiente, refutando as demais ciências sociais, dando ênfase quase exclusivamente ao mercado para dar respostas aos problemas da sociedade.

Stickers (2013) ainda argumenta que a economia é utilitarista, no sentido que ela define o bem-estar social a partir da felicidade e do prazer, os quais são obtidos por bens externos derivados do consumo. Outro aspecto é a definição da liberdade em função da capacidade dos indivíduos em satisfazer seus próprios desejos através do consumo. Portanto, pressupõe que o hedonismo e o consumismo são suficientes para alcançar o

bem-estar e a felicidade. Nesse sentido, não se considera as virtudes e inter-relações dos indivíduos, pois as relações de oferta e demanda resultam capazes de levar a satisfação das necessidades do indivíduo.

Esta corrente de pensamento se concentra em uma análise econômica, que se estabelece como uma ciência de modelos matemáticos, enquanto desconsidera outras variáveis importantes para o estudo da sociedade, deixando margens para o aumento das desigualdades, ameaçando a democracia, a vida humana e a natureza (Goodwin, 2014).

A expansão do capitalismo e da globalização, tem gerado um aumento da desigualdade a nível mundial, já que o desenvolvimento da economia de mercado não necessariamente implica no aumento de um conjunto de direitos e garantias individuais e sociais (Vilas, 1999). Assim, se traz ao debate a contradição entre o desenvolvimento econômico dos mercados globais e o aumento da pobreza, dos níveis de desemprego e da exclusão social.

Segundo Hernández (2015), em janeiro de 2015, aproximadamente 85 pessoas concentravam a mesma riqueza que a metade da população mundial. O autor ainda sustenta que entre meados dos anos 1990 e 2010, ou seja, em 20 anos, a desigualdade de ingresso diminuiu. No entanto, em 2015, a desigualdade no México era maior do que a desigualdade existente nos anos 1980. *“Ha crecido el ingreso per cápita, pero se han estancado las tasas de pobreza en el país. Lo anterior se produce porque el crecimiento se concentra en las esferas más altas de la distribución”* (Hernández, 2015: 7).

Vilas (1999) aborda que o discurso conservador da globalização inclui os benefícios do progresso e da modernidade, ocultando seus fundamentos desiguais e seus efeitos destrutivos, em função de objetivos e interesses específicos. Ou seja, o discurso do desenvolvimento e da globalização se iguala ao desenvolvimento do capitalismo, que é dependente de um processo extremamente desigual para a sua manutenção. O discurso sobre o livre comércio evidencia bem esse cenário, a abertura externa das economias nos países mais desenvolvidos é menor que nos subdesenvolvidos, demonstrando que os primeiros extraem maiores benefícios com as integrações comerciais que os países em desenvolvimento.

A divisão internacional do trabalho e o discurso sobre o acesso dos países pobres aos benefícios – tecnológicos, financeiros, novas técnicas e conhecimento científico-tecnológico –, também é um bom exemplo do discurso contraditório, já que indica apenas uma forma de dominação e manipulação em busca de menores salários (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL, 2002), enquanto os países se mantêm em uma posição de dependência. Portanto, o conceito de globalização na corrente neoliberal se fundamenta na manutenção de desajustes e desequilíbrios que arrastam a humanidade para maiores níveis de desigualdade (Campos, 1995).

O monopólio do comércio mundial pelas empresas multinacionais demonstra a lógica do sistema atual do livre comércio. Entram com o discurso de que a abertura do mercado é suficiente para melhorar a qualidade de vida das populações, enquanto visam unicamente o lucro e não proporcionam os benefícios esperados. Dessa forma, os países subdesenvolvidos se encontram em uma situação de desvantagem, pois o que podem oferecer é uma mão de obra desqualificada e uma diversidade de recursos para serem devastados (Ellwood, 2003).

O turismo, nesse contexto, é um excelente exemplo, pois sendo uma grande indústria mundial, reproduz e corrobora com a lógica dos processos neoliberais e por consequência seu desenvolvimento gera o aumento da depredação dos recursos naturais e culturais (Monterroso, 2011) mantendo os países que aderem em condição de dependência.

Isso acontece, pois, a atividade é implementada pelos países que ainda não conseguiram industrializar-se, como um modelo de desenvolvimento (César & Arnaiz, 2012). O Estado joga um papel fundamental nessa dinâmica, que além de dar as condições necessárias para o fortalecimento do turismo, atua juntamente com os empresários. Dessa forma o turismo surge como um meio para integrar os diferentes territórios ao sistema mundial dominante, rompendo com a história, a cultura e todo o autêntico desses povos.

Nesse contexto, Cunill Gran (1997 *apud* Cacciutto, Roldán, Corbo, Cruz & Barbini, 2015), discute a necessidade em romper com os “monopólios de poder” do Estado como exclusivo tomador de decisões e das empresas privadas como únicos atores que intervêm na formulação destas decisões na sociedade, do contrário se seguirão privilegiando os grupos econômicos sobre os atores mais fracos.

Com o intuito de minimizar os problemas complexos da atualidade, novos mecanismos de inserção dos diversos atores nas arenas decisórias podem ser um caminho para amenizar as contradições impostas pelo monopólio do poder, o qual depende da manutenção dos diversos tipos de desigualdades, que se expressam na depredação da natureza, na manutenção da fome, na exploração da mão de obra barata, na geração de subempregos, e na imposição do livre mercado como maneira para se chegar ao desenvolvimento.

Defende-se, portanto, que a inserção da sociedade civil nos debates pertinentes a seus interesses pode contribuir para a diminuição dos impactos causados pelas forças imperantes/hegemônicas. Nesse

sentido, se considera que as políticas públicas têm um papel fundamental na criação de mecanismos que visam atender as efetivas necessidades da população, na tentativa de diminuir as desigualdades e amenizar os efeitos negativos do turismo.

### 3. Participação e Políticas públicas

Os agentes sociais têm distintos atributos, ideias, valores, interesses e aspirações que conforma uma situação extremamente complexa e que, com frequência, implica conflitos de opinião, de interesses, de valores, etc. Assim, a principal característica das sociedades modernas é a diferenciação social (Rua, 2009; Scott, 2011).

De acordo com Rua (2009) para que a sociedade se mantenha e progrida, deve-se garantir limites manejáveis para estas diferenças, e isto é possível através da coerção direta ou da política. Como a primeira opção envolve altos custos e redução de sua eficácia ao longo do tempo, a política aparece como forma de solucionar os conflitos da sociedade por meio de um conjunto de procedimentos, formais e informais, os quais expressam as relações de poder dos atores envolvidos neste processo.

Vale destacar que, de acordo com a autora, o caráter “público” de uma política é informado pelo seu “imperativo”, pelo feito de que as decisões compartilham o poder de público da autoridade soberana. Assim, existem políticas com diversos objetivos e são muitos os problemas relativos ao seu processo desde a discussão até a implementação. Por outro lado, muitas vezes ocorre que sua elaboração e implementação visam eminentemente os interesses de um grupo reduzido de atores.

Neste sentido, é importante ressaltar o aspecto da construção das políticas públicas, desde sua formulação até sua implementação, bem como a existência de instrumentos de controle e avaliação. Os fatores que afetam este processo estão relacionados com os atores envolvidos, seu poder de influência, os interesses e estratégias de cada um. Dessa maneira, as políticas públicas não são formuladas a partir dos problemas reais da sociedade, mas dos problemas que são pertinentes para determinados atores em serem resolvidos. Em outras palavras, as políticas públicas tornam-se ineficientes e não atendem às demandas da sociedade, mas sim dos grupos de atores com poder.

Para esclarecer esta perspectiva, o modelo *top down* tem o papel preeminente do Estado, dos governantes e das elites nas decisões públicas relativas à condução das sociedades. É uma versão hierárquica das políticas, onde os funcionários públicos são os expertos capazes de selecionar, implementar e operar as intervenções (Lascoumes & Le Galés, 2014).

Este modelo centralizado se torna objeto de discussões em relação à pouca influência de grupos de interesses em relação ao Estado, fazendo com que as políticas públicas não sejam exitosas, pois correspondem somente a um grupo reduzido de atores que selecionam os problemas da agenda pública. Ou seja, a construção do problema que irá tornar um tema de discussão, está determinada pelos atores envolvidos no processo decisório e suas relações de poder. Dessa maneira, quem tem mais poder, determina o que é um bom governo (Saltalamacchia & Ziccardi, 2005).

Conforme Harvey (1985), o planejador segue o jogo do sistema capitalista, mantendo suas contradições. Assim, para manter a estrutura, estes expertos buscam ao formular as políticas públicas, reduzir os conflitos sociais atendendo em uma escala mínima as necessidades da população, para evitar a origem de “desordens” ou contestações ao sistema.

Para Touraine (1995) a ideia de Estado nacional foi liberadora, manifestou a união do Estado e dos atores sociais e culturais particulares em uma sociedade política livre. Por outro lado, ameaçou a democracia a partir do momento em que considerou o Estado como o depositário exclusivo dos interesses da sociedade dotado de um poder legítimo sem limites. Deste modo, a submissão da sociedade ao Estado torna-se uma ameaça quando a sociedade política está completamente separada dos interesses sociais e da sociedade civil a seus particularismos.

Portanto, os governos inovadores seriam principalmente aqueles que mantêm uma relação com a comunidade e apresentam um caminho alternativo para o avanço democrático (Saltalamacchia & Ziccardi, 2005). Dessa forma, a partir dos anos 1970, no âmbito dos espaços de discussão política, se destaca a busca de inserção dos atores sociais nas arenas decisórias e a concepção de democracia participativa, ampliando este debate nas últimas décadas, o qual desafia o modelo elitista de participação, que é fundamentado no voto como única forma de participação (Carvalho et al., 2015).

Conforme Carvalho et al. (2015) as premissas do aprofundamento da democracia são um destaque dos processos de redemocratização dos regimes políticos em diversos países desde a década de 1980 (a chamada terceira onda de democratização). Neste sentido, novas experiências de participação e deliberação buscam formas plausíveis dos atores organizados serem capazes de influir nos processos de tomada de decisões (Fung, 2004), participando na constituição das agendas públicas.

No contexto social mais amplo, Rua (2009) ressalta que as ações nos espaços de decisão política refletem as concepções da economia e não incorporam os diversos atores dos diferentes níveis para uma reformulação das políticas públicas. A participação social nesse processo de determinações de temas na agenda pública poderia possibilitar um equilíbrio mínimo entre os interesses dos diferentes atores, reduzindo o abuso dos aspectos econômicos e marginalização dos fatores importantes dentro do cenário social.

Nesse contexto de insatisfação com os determinantes políticos, surgem movimentos organizados a partir de interações entre atores individuais e coletivos com uma nova proposta: o modelo de política *bottom up*. Nesse modelo, a discussão coletiva dos objetivos da política aparece como uma premissa, pois considera-se indispensável a inserção de diferentes atores no processo de elaboração e implementação política. Os atores se identificam como sujeitos (individuais ou coletivos) e se constituem em vetores da possibilidade de mudança (Lascoumes & Le Galés, 2014).

Dessa forma, é necessário que os grupos estejam conscientes das suas possibilidades e responsabilidades em participar e fazer pressão, pois são responsáveis pela transformação do seu meio social. Porém, é importante ressaltar que somente a abertura por parte do Estado para a participação não é suficiente; é necessária uma condição mínima, como educação e saúde, para que a sociedade possa perceber a necessidade de interferência nos processos de dominação e romper os mecanismos de controle social. Nesse contexto, por exemplo, a comunidade científica se torna um importante ator no processo de informação e conscientização (Leff, 2004; García, 2010).

Para Sen (2000) as liberdades dos indivíduos são os elementos constitutivos básicos para a análise do desenvolvimento. As capacidades são essenciais para as pessoas levarem o tipo de vida que valorizam, porém, essas capacidades estão diretamente relacionadas com dois aspectos: elas podem ser aumentadas pelas políticas públicas, assim como a política pública pode ser influenciada pelas capacidades participativas do povo. Se o agente pode participar, ele também vai criar desenvolvimento, mas é a política que vai permitir que os agentes participem ou não. Não é uma questão individual. Um país onde as pessoas não possuem suas capacidades básicas (não possuem os meios para agir), não podem interferir, ou influenciar no mundo em que vivem, dessa forma, o desenvolvimento não é capaz de ser alcançado.

Neste sentido, para Brugué e Gomà (1998), políticas locais focalizadas na dinamização comunitária surgem para alcançar o bem-estar social a partir do princípio da decisão coletiva como mecanismo para obter maior eficiência, equidade e redistribuição. Assim, os governos assumem o princípio de responsabilidade geral sobre o bem-estar da comunidade.

Por outro lado, a participação incorpora uma visão emancipadora, em que a comunidade deve ser a formuladora dos seus problemas a partir de uma construção social. E neste sentido cabe refletir sobre a dificuldade da existência de tal concepção em países em desenvolvimento (Brugué & Gomà, 1998). Como menciona Souza (2006), os países em desenvolvimento e recém democráticos encontram problemas nas coalizões políticas e não podem resolver a questão de como desenhar políticas públicas que resolvam os problemas econômicos e promova a inclusão social para suas populações.

Segundo Stolowicz (2004) o problema da democracia se refere ao da emancipação humana. A igualdade social permite a possibilidade de que a sociedade determine com autonomia sobre seu presente e futuro. Porém, uma sociedade que está no limite da sobrevivência, que necessita dos meios econômicos, educacionais e de informação suficientes para exercer sua liberdade, não pode se formar como cidadania plena.

Cumprido ressaltar que, a participação social na tomada de decisões políticas, segundo Cacciutto et al. (2015), se constitui como uma prática social que permite a aquisição de transparência, legitimação e consenso nos processos de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, Emmendoerfer, Silva e Lima (2014) argumentam que novas abordagens e novas intervenções elaboradas pela ação social contribuem para uma sociedade democrática. Ademais, para gerar crescimento social, é necessário que os atores tenham um equilíbrio no nível de atuação nos espaços decisórios.

### 3.1. Participação social nas políticas turísticas

Na metade do século XX, o turismo era considerado como estratégia milagrosa para alcançar o desenvolvimento, pois se argumentava que era uma atividade que demandaria poucos investimentos para sua implementação e geraria rápidos retornos, como a criação imediata de empregos. Nas décadas seguintes, os efeitos causados por essa atividade começaram a ser evidentes; e a ideia de que o turismo era promotor de infinitos benefícios foi derrubada por diversos antropólogos, economistas e sociólogos que começaram a estudar o fenômeno e seus impactos sociais, culturais e ambientais.

A partir da década de 1980 o tema da participação social nas políticas públicas começa a ser introduzido no planejamento e gestão dos destinos turísticos (Endres & Pakman, 2019) como forma de amenizar aqueles impactos. Geralmente essa discussão sobre a participação vem associada ao tema da governança dos destinos turísticos, ou seja, um “movimento de ‘descentralização’ do processo decisório, com a participação de atores envolvidos na decisão” (Tomio & Schmidt, 2014, citado por Bantim & Fratucci, 2019: 112). E nesse sentido para Scott, Baggio & Cooper (2008) uma boa governança deve cumprir os parâmetros: “participação, Estado de Direito, transparência, capacidade de resposta, orientação para o consenso, equidade e inclusão, eficiência e eficácia, e prestação de contas” (Bantim & Fratucci, 2019: 112).

Deste modo, no período de abertura de mercado e da ascensão do neoliberalismo, o tema da participação social adquire maior relevância nos discursos políticos. Entretanto, e na essência deste discurso, o que motiva sua incorporação como estratégia de gestão pública é a busca pela diminuição das responsabilidades sociais do Estado, reduzindo a sua atribuição no que se refere a garantia de direitos, como os direitos trabalhistas, e a qualidade dos serviços, a medida que busca aumentar a transferência de responsabilidades para a sociedade civil por meio das parcerias público-privadas.

Dessa forma, como alerta Bernardes Almeida e de Castro (2017: 72), é necessário considerar criticamente o termo participação como inclusão social, pois muitas vezes esse conceito está ligado à inclusão da população na cadeia produtiva do turismo, e não no sentido de “criação de mecanismos de decisões compartilhadas, construção conjunta de políticas e objetivos para o desenvolvimento do turismo a partir das populações locais e comunidades”.

Em vistas a encontrar melhores resultados na atividade turística surgem algumas propostas “alternativas”, como o desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, e desenvolvimento comunitário (Cacciutto et al. 2015). Porém, muitas vezes, esses enfoques também apresentam suas contradições ao tentar vincular os processos locais e territoriais à modernização e urbanização (Bernardes Almeida & de Castro, 2017), resultando em processos de exploração imobiliária (Jurdao, 1992) e no fenômeno da gentrificação (Hiernaux & González, 2014).

Por outro lado, vale ressaltar conforme Tosun (2006), que a participação pode ocorrer de diferentes formas: pode ser espontânea, quando a comunidade tem controle e autoridade para tomar as decisões sobre o turismo; pode ser induzida, quando em algum momento a comunidade tem a oportunidade de ouvir e ser ouvida, ainda que não tenha poder para garantir que demandas e opiniões sejam levados em consideração; e a participação pode ser coercitiva, quando a comunidade não está envolvida na tomada de decisões, mas em momentos oportunos são convidadas a participar com o intuito de apaziguar conflitos, evitando riscos sócio-políticos para o desenvolvimento do turismo.

Portanto, caso não haja uma organização social entre os atores interessados em promover formas sustentáveis de desenvolvimento turístico, os instrumentos de participação servirão apenas como legitimadores de políticas já existentes.

No México, país com maior desenvolvimento do turismo na região latino-americana (César, Arnaiz & César, 2017), a atividade foi incentivada e implementada por parte do Estado para impulsar o desenvolvimento do país (Inda & Santamaría Gómez, 2015) e particularmente a ocupação de territórios não habitados (César, Arnaiz & César, 2017).

A organização dos destinos ainda obedece a uma lógica “top down”, geralmente vinculando interesses dos setores público e empresarial, que pouco incorpora as comunidades ao processo decisório e no controle dos efeitos da expansão do turismo nos territórios. Deste modo, a menção sobre o uso de instrumentos de participação em políticas públicas de turismo parece ser introduzido com dois objetivos vinculados ao modelo neoliberal: legitimar as decisões do Estado e buscar reduzir as funções públicas. Assim, busca-se a partir da análise realizada nesta pesquisa evidenciar tal suposição e identificar possíveis formas de inserção de uma agenda participativa sobre o tema.

#### 4. Metodologia

*O Plan Sectorial de Turismo do México - PROSECTUR (2013-2018)* é o objeto deste estudo, que busca verificar a menção da inclusão do tema da participação social em espaços políticos, considerando a importância desse aspecto para a inclusão de questões de interesse social na agenda pública. Em especial analisa-se os temas que se refletem na implementação de ações públicas relacionadas a atividade turística, e que contribuem para garantir o benefício do desenvolvimento turístico às populações residentes. A partir das considerações apresentadas através da técnica da Análise do Discurso (AD)

busca-se identificar como a questão da participação se reflete na política pública do turismo no México no período de 2013-2018.

A opção de usar esta técnica foi devido à possibilidade de uma interpretação sociológica do contexto do discurso (Carrieri, Leite-Da-Silva & Souza, 2006), reconhecendo as estruturas materiais e sociais que o configura (Pimentel, Carrieri, Pimentel & Brito, 2011). Assim, considera-se que o discurso tem um sentido oculto a ser evidenciado, tratando de interpretar o texto sem neutraliza-lo (Maingueneau, 1997).

Considera-se o homem e a linguagem não como sistemas abstratos, mas a importância dos procedimentos e condições em que o discurso é produzido (Silva, 2005). Em outras palavras, o discurso está vinculado ao lugar de enunciação, mesmo que tal relação com o espaço físico e temporal seja incompleta (Carrieri et al., 2006). Ademais, para a técnica de AD a linguagem não é transparente, de maneira que deve identificar-se como o discurso significa no texto (Silva, 2005). Assim, a AD busca compreender profundamente a realidade social refletida na construção discursiva, por meio da apreensão dos discursos dos atores sociais (Pimentel et al., 2011).

Especificamente utiliza-se a vertente francesa da AD, que segundo Maingueneau (1997) e Maingueneau e Angermüller (2007), caracteriza-se por uma origem epistemológica na linguística, tem como tipo de discurso analisado o texto escrito, com foco em seu quadro institucional doutrinário. Assim o objetivo da análise é explicar a construção de propósitos textuais que constituem o objeto, em que se considera a enunciação dentro do contexto sócio histórico no qual foi produzido.

Deste modo, o presente estudo analisa as formações dos percursos semânticos de um texto institucional, a partir das categorias sintetizadas no quadro 1:

**Quadro 1: Categorias utilizadas para este estudo segundo os autores de referência.**

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autor(es) de referência</b>
Seleção léxica	Vocabulário utilizado no documento	Faria e Linhares (1993)
Temas (implícitos e explícitos no texto)	Elementos abstratos da semântica discursiva	Faria e Linhares (1993) Fiorin (1998) Carrieri et al. (2006)
Figuras (implícitos e explícitos no texto)	Elementos reais da semântica discursiva	Faria e Linhares (1993) Carrieri et al. (2006)
Relação tempo-espaço	Elementos que possibilitam identificar um efeito ideológico de sentido	Maingueneau (1997)
Trajétórias semânticas	Identificação de palavras expressas pelos temas	Fiorin (1998)
Elementos interdiscursivos	Relações entre discursos de um determinado universo discursivo. São identificados pela categoria oposição (antagonismos)	Maingueneau (1997) Faria e Linhares (1993)
Silenciamento	Omissão ou exclusão de temas indesejáveis a quem profere o discurso com o objetivo de desviar a atenção do interlocutor	Faria e Linhares (1993) Carrieri et al. (2006)

**Fonte:** elaborado com base na revisão de literatura.

## 5. Análise do discurso PROSECTUR (2013-2018)

O texto do *Plan Sectorial de Turismo* (PROSECTUR) 2013-2018, sendo um documento institucional, apresenta-se em terceira pessoa. Assim, narra as estratégias do governo para alcançar as metas estabelecidas para o desenvolvimento do turismo no México.

O documento é informado para o período de governo do presidente Henrique Peña Nieto, de 2013 a 2018. De maneira geral, o discurso evidenciado apresenta um alinhamento com o discurso político do *Plan Nacional de Desarrollo* (2013-2018), que é o principal documento orientador da política do mesmo período no México. Neste documento de orientações gerais a questão da participação está ligada à abordagem transversal, cujo objetivo principal é a formação de um Estado mínimo, através

da redução das funções do setor público. Se delega a tarefa de prestação de serviços públicos para as esferas estaduais, municipais e também para a sociedade civil e o setor privado.

Na parte I do Marco Normativo apresentado no PROSECTUR 2013-2018, transmite-se a ideia de que o processo de desenvolvimento do instrumento de política de turismo mexicano atual foi construído pelo princípio da participação. Menciona-se personagens mobilizados como “todos” os interessados na atividade turística: “*funcionarios públicos*”, “*especialistas*”, “*empresarios*”, “*trabajadores*”, “*sociedad civil organizada*”, “*sector académico*”, “*ciudadanos en general*”.

*[...] el PROSECTUR 2013-2018, es el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal en materia turística en donde se constituyen los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores concretos del sector, el cual fue elaborado a través de un proceso exitoso de involucramiento activo y entusiasta de miles de participantes en todo el país; de los tres órdenes de gobierno, de especialistas, de empresarios, de trabajadores, la sociedad civil organizada, el sector académico y los ciudadanos en general. La visión local del PROSECTUR se obtuvo con la participación directa y activa de los gobiernos estatales, en consultas realizadas a través de foros regionales. Asimismo, la Secretaría como coordinadora sectorial consideró las propuestas presentadas por las entidades del sector.* (México, 2013b: 3)

O tema “*involucramiento activo*”, reforçado pelo adjetivo “*entusiasta*” e a expressão numérica “*miles de participantes*”, que compõe a semântica discursiva, procuram transmitir a ideia de legitimidade política através do envolvimento das partes interessadas, como o do discurso político democrático e inclusivo. Além do conteúdo implícito destaca-se ações concretas como “*consultas*” e “*foros regionales*” como conteúdos explícitos que corroboram o discurso da participação social sobre as decisões construídas no setor turístico.

Além disso, o documento reproduz a ideia geral que se torna a principal justificativa em defesa da promoção do turismo: é uma atividade que gera investimentos de curto prazo e funciona como uma estratégia para levar ao desenvolvimento social, através do desenvolvimento econômico, e contribui para a valorização dos destinos turísticos. Ou seja, o discurso econômico é explícito pelo tema do “*desarrollo*” e o adjetivo “*catalizador*” usado como uma ênfase para indicar a capacidade do turismo contribuir para o crescimento econômico.

*La actividad turística tiene una ventaja propia del sector terciario, ya que genera un impacto económico más acelerado en comparación con otras ramas productivas.* (México, 2013b: 3)

*[...] el turismo] es un catalizador del desarrollo, representa un poderoso instrumento para elevar el bienestar de las comunidades receptoras, genera un sentido de pertenencia y contribuye a la preservación de la riqueza natural y cultural.* (México, 2013b: 3)

A noção do “*desarrollo económico*” emerge em contraste ao discurso de promoção do “*desarrollo integral*”, associado à sustentabilidade da atividade turística, pois o desenvolvimento econômico mesmo com sua capacidade de gerar benefícios sociais, possui efeitos nocivos no sentido de contribuição para a reprodução da desigualdade social. Ou seja, é uma repetição ou um vínculo com as ideias da conjuntura global de que é necessário um crescimento econômico para o desenvolvimento das estratégias sustentáveis para o bem-estar da humanidade. Portanto, identifica-se uma combinação de duas trajetórias semânticas diferentes, que estão ligadas ao interdiscurso neoliberal, que por fim emerge como ideologia hegemônica.

Assim, o tema da “*articulación*” e “*colaboración*” com “*sectores social y privado*”, se manifesta explicitamente no discurso como um meio para lograr o êxito da indústria turística, baseada na “*capitalización*” e “*expansión*”, que são seleções lexicais estabelecidas pelo discurso neoliberal. Dessa maneira, incorpora-se a trajetória semântica do tema do “*desarrollo*”. Isso é observado no trecho:

*[...] la capitalización y expansión del sector requiere de una adecuada articulación y complementación de acciones gubernamentales y de colaboración con los sectores social y privado* (México, 2013b:13)

Dos objetivos, estratégias e linhas de ação do PROSECTUR em poucos transcurso é evidente algum tipo de incentivo para a participação da sociedade no desenvolvimento do turismo.

**Objetivo 1. Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.**

**Aprovechar el potencial turístico del país requiere de la acción coordinada de todos los actores involucrados.** Para lograrlo, promovemos activamente la armonización del marco jurídico y la articulación de los programas y acciones en materia turística con las entidades federativas y los municipios, así como con la academia, el sector privado y el sector social. Debemos establecer mecanismos idóneos para promover y orientar las aportaciones que cada uno de estos actores realicen en un contexto de colaboración, corresponsabilidad, racionalidad y transparencia. Con este fin, y para alcanzar los objetivos de la Política Nacional Turística, es indispensable avanzar en la transformación del sector e impulsar la actualización del marco jurídico con una visión moderna, incluyente y de largo plazo. (México, 2013b: 15, grifo nosso).

Apesar de indicar-se explicitamente no discurso a necessidade de uma atuação compartilhada e colaborativa entre os atores envolvidos na indústria turística, no objetivo 1, o uso da flexão verbal na primeira pessoa do plural na sintaxe discursiva, como em “*promovemos*”, “*debemos establecer*”, pressupõe implicitamente o setor público nacional como ator central na elaboração das ações sobre o turismo. Assim está expresso no conteúdo discursivo que “*colaboración, corresponsabilidad*”, são estimulados pelo controle do Estado centralizador, em contraste com o discurso político da participação no processo político.

**Estrategia 1.4 Fortalecer los mecanismos de concertación con la academia, el sector privado y el sector social, en beneficio del turismo.**

**Lineas de acción**

1.4.1. Promover la participación del sector privado, la ciudadanía y la academia en iniciativas que fortalezcan la política turística.

1.4.2. Incentivar la participación de la academia, la sociedad organizada y el sector empresarial en la implementación y evaluación de la política sectorial.

1.4.3. Facilitar a los actores interesados el acceso a la información sectorial a través de las nuevas tecnologías.

1.4.4. Establecer canales de difusión de la implementación de las acciones gubernamentales. (México, 2013b: 15, grifos no original)

Na Estratégia 1.4 do objetivo 1, se atribui aos personagens “*academia*”, “*sociedad organizada*” e “*sector empresarial*” a corresponsabilidade de implementar e avaliar a política setorial de turismo, fundamentada na ideia de “*fortalecimiento*”, ou seja, a relação explícita ao fato de que a integração/participação dos atores envolvidos beneficia a toda a cadeia do turismo. Entretanto, não aborda quais mecanismos devem ser usados para que estes atores se envolvam de uma maneira harmônica para o desenvolvimento da atividade turística, deixando vazios no discurso. Por outro lado, tal lacuna pode ser interpretada como um silenciamento sobre as reais, ou mais fortes concepções sobre o tipo de ação que deve ser priorizada nas intervenções públicas com relação a implementação de políticas do setor de turismo.

O “*acceso a la información sectorial*” sobre “*la implementación de las acciones gubernamentales*” pode ser analisado a partir de um duplo sentido. A ideia do uso de novas tecnologias de informação e comunicação faz parte de uma tendência global, que por um lado representa uma conquista da democracia no sentido de ampliar a informação e as possibilidades de participação social. Mas, por outro lado, pode converter-se apenas em uma ferramenta legitimadora da ação do Estado.

**Objetivo 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.**

**Estrategia 5.4. Promover una distribución amplia y justa de los beneficios económicos y sociales del turismo en las comunidades receptoras.**

**Lineas de acción**

5.4.1. Impulsar esquemas de planeación participativa, apropiación, y valoración de los recursos naturales y culturales en las comunidades turísticas. (México, 2013b: 21, grifos no original)

Finalmente, no Objetivo 5 se destaca centralmente o tema da sustentabilidade. Entretanto, o tema da “*planeación participativa*”, que seria o eixo para a integração da sociedade nas decisões e ações sobre o turismo, aparece apenas uma vez e não aborda os mecanismos de inclusão no planejamento, tão pouco os mecanismos de “*distribución justa*” dos benefícios econômicos e sociais esperados do turismo. Demonstra-se, mais uma vez, a incoerência da possibilidade da participação de todos os envolvidos no processo de tomada de decisão. Vale ressaltar que, mesmo que a sua ação nas fases de execução

e acompanhamento seja considerada fundamental em todo o discurso, está silenciada a indicação de alternativas de ações efetivas para a concretização das propostas.

## 6. Conclusões

O objetivo proposto neste artigo foi analisar a adesão da participação social na tomada de decisão, a partir do exame do fundamento das políticas públicas em relação aos atores e seus interesses no discurso institucional. Assim, considera-se que na atualidade as políticas públicas de turismo demonstram que a inserção de diversos interesses na agenda pública está presente apenas no discurso.

Como conclusão, a partir da análise do discurso, observa-se que o tema da importância da interferência das organizações sociais nas arenas políticas está presente no *Plan Sectorial de Turismo* (2013-2018). O objetivo das políticas públicas está fundamentado no enfoque de crescimento econômico relativo ao aumento da produtividade para a distribuição dos benefícios para as comunidades. Assim, a atividade turística se converte em motor da economia, como uma maneira de aumentar a produtividade para gerar um maior ganho econômico.

No entanto, no documento é possível verificar as contradições do discurso político, pois ao abordar os âmbitos social e econômico, resulta inconsistente ao caracterizar seu domínio preponderantemente no interesse econômico.

O texto analisado não apresenta mecanismos reais para incorporar uma autonomia das comunidades, incluir os atores sociais na tomada de decisões, e tampouco prevê uma possibilidade alternativa de distribuir os benefícios econômicos da atividade turística. O resultado reflete, portanto, algumas vezes explicitamente e outras em forma implícita ou silenciada, a evidência de um movimento pela manutenção em priorizar políticas que atendam aos interesses de grupos sociais circunscritos nos espaços de decisão.

A visão do discurso econômico dominante, da globalização e da essência das políticas públicas, recebe várias críticas já que não incorpora as necessidades dos diversos atores, destacando a ênfase ao desenvolvimento econômico como suficiente para a obtenção dos benefícios sociais. Ademais, demonstra as relações de poder e de influência de um grupo restrito de atores que determinam as políticas de acordo com seus interesses particulares.

Porém, com o desenvolvimento do sistema econômico imperante, a globalização ocupa uma proporção pouco vantajosa para todos os envolvidos, pois enquanto no plano do discurso considera sua capacidade de beneficiar e trazer desenvolvimento aos diversos países resulta na reprodução das desigualdades e de uma coerção de um Estado centralizador que incorpora no seu discurso a participação da sociedade organizada, mas que na verdade é reprimida quando exige seus direitos (García, 2010).

Em outras palavras, os benefícios econômicos favorecem aos atores privados, os quais têm mais poder de interferência nas decisões públicas, e as questões sobre a distribuição de benefícios ficam isoladas na espera que o desenvolvimento econômico traga benefícios comuns. Dessa forma, a síntese do contexto do turismo na sociedade contemporânea se retrata no fato de que o interesse das grandes empresas que atuam nos destinos turísticos concentra as prioridades no desenvolvimento econômico “insustentável” dos destinos turísticos, e enquanto este grupo se mantém articulado à esfera pública, garante a manutenção do seu benefício nas políticas implementadas.

Por outro lado, a falta de representação nas decisões por atores, e com ampla capacidade de influência nas arenas políticas, mas que tenham como objetivo central o desenvolvimento do turismo como mecanismo de benefício às comunidades residentes, apresenta uma grande incapacidade em fazer com que as políticas públicas relacionadas ao turismo criem mecanismos de mitigação das desigualdades. Assim, as políticas turísticas, visualizam e promovem o turismo como alternativa ao benefício econômico, porém não deixam explícito que esse benefício econômico é para poucos.

## Referências

- Azambuja, V.A. & Mecca, M.S. 2017. The brand identity of Gramado, Brazil, that generates the image of a “tourism destination model” and the brand relationships with internal stakeholder. *Rev. Bras. Pesq. Tur.* São Paulo, 11(1), 1-18.
- Bantim, N. R. & Fratucci, A. C. 2019. Gestão regional do turismo – participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras- RJ *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13 (1), 108-124, <http://dx.oai.org/10.7784/rbtur.v13i1.1487>

- Bernardes Almeida, F. A. & de Castro, J. F. 2017. Planejamento do turismo de base comunitária: perspectivas críticas. *Caderno Virtual de Turismo*, 17 (3), 66-81.
- Beritelli, P. 2011. Cooperation among prominent actors in a tourist destination. *Annals of Tourism Research*, 38(2), 607-629
- Brugué, Q. & Gomà, R. 1998. Gobierno local, ciudad y política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(3), 561-583.
- Brugué, Q.; Oliveras, R. C.; & Sánchez, P. P. 2012. ¿Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Anais do X Congresso AECPA: La política en la red*, 2011. Disponível em: [www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/87.doc](http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/87.doc). Acesso em 10 junho de 2012.
- Cacciutto, M.; Roldán, N. G.; Corbo, A.; Cruz, G. M.; & Barbini, B. M. 2015. Análisis de la participación social en el marco del programa “Pueblos Turísticos”. El caso de Carlos Keen. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural (Pasos)*, 13(3), 669-680.
- Campos, L. 1995. Crisis global y reestructuración económica mundial. In: *Globalización y Bloques Económicos: Realidades y Mitos*. México: Juan Pablos, 66-95.
- Carrieri, A. P.; Leite-da-Silva, A. R.; Souza, M. M. P. & Pimentel, T. D. 2006. Contribuições da análise do discurso para os estudos organizacionais. *E&G Economia e Gestão*, Belo Horizonte, 6(12), 39-63.
- Carvalho, F. C. C., Borges da Silva, C. C., Garcia, A. P. P. & Brasil, F. P. D. 2015. Juntos faremos: Deliberação como Alternativa de Gestão na Administração Pública. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 63-71.
- CEPAL. 2002. Desigualdades y asimetrías del orden global in Globalización y Desarrollo. In *Globalización y desarrollo*. Vigésimonoveno Período de Sesiones, Brasília, Brasil.
- César A. A. D.; & Arnaiz, S. M. B. 2012. El turismo: ¿un modelo funcional al capitalismo? *Revista de Ciencias Sociales*, 21, 7-26.
- César, A. A. D.; Arnaiz, S. M. B.; & César, F. A. 2017. *Capitalismo, Sociedad y Turismo*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- Chang, H.J. 2011. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7, 473-498.
- Cruz-Jiménez; Serrano-Barquín; & Vargas-Martínez. 2015. Política turística y gobernanza en dos gobiernos locales. Un acercamiento teórico metodológico. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. Special Issue, 13(6), 1477-1490.
- Czajkowski, A. & Cunha, S.K. 2010. Organização e Coordenação da Rede de Cooperação em Aglomerados de Turismo Rural. *Revista Turismo Visão e Ação*, 12(1), 92-113.
- Czernek, K. 2013. Determinants of Cooperation in a Tourist Region. *Annals of Tourism Research*, 40, 83-104. <http://dx.doi.org/10.1016/j.annals.2012.09.003>
- Damián, A.G. 2018. Construcción Colectiva de la Experiencia Turística para la Sociedad Anfitriona: una mirada desde el Sur. *Rev. Latino-Am. Turismología / RELAT*, 4(1), 34-51.
- Ellwood, W. 2003. El siglo de las empresas. En *Casino Mundial Claves de la Globalización Económica*, Edit. Intermóm Oxfam, Barcelona España, 61-80.
- Emmendoerfer, M. L.; Silva, F. C. & Lima, A. A. T. F.C. 2014. Inovação social na gestão pública do turismo: uma análise dos circuitos turísticos em Minas Gerais. In Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L. & Tomazzonni, E. L. *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. 1ª Ed. Caxias do Sul (RS): Editora da Universidade Caxias do Sul / EDUCS.
- Endres, A. V. 2014. As políticas de turismo no Brasil e os novos arranjos institucionais: o papel das organizações locais. In Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L. & Tomazzonni, E. L. *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. 1ª Ed. Caxias do Sul (RS): Editora da Universidade Caxias do Sul / EDUCS.
- Endres, A. V.; & Pakman, E. T. 2019. A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo-RBTUR*, 13 (1), 1-18.
- Faria, A.A.M.; & Linhares, P.T.F.S. 1993. O preço da passagem no discurso de uma empresa de ônibus. In Machado, I.L. (Org.). *Análises de discursos: sedução e persuasão*. Belo Horizonte: NAPq Fale/UFMG. (Caderno de Pesquisa n. 13).
- Fortes, S. & Mantovaneli Junior, O. 2009. Desarrollo Regional y Turismo en Brasil: políticas en el Valle Europeo”. In *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18, 655-671.
- Friedman, M. (1962). *Capitalismo y Libertad*. Madrid: Rialp.

- Fung, A. 2004. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In Schattan, V., y Nobre, M. *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 173-210.
- García, M. A. V. 2010. Los Movimientos Ambientales en México. In Bizberg, I. & Zapata, F. *Los grandes problemas de México: VI Movimientos Sociales*. Editor: El Colegio de México, México.
- Gomes, B. M. A. & Santos, A. C. 2007. Influências das políticas públicas de Turismo nas transações entre os agentes: uma análise sob a ótica da ECT. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 1(2), 72-100.
- Goodwin, N. 2014. The human element in the new economics: a 60-year refresh for economic thinking and teaching. *Real-World Economics Review*, (68), 98-118.
- Harvey, D. 1985. *On Planning the Ideology of Planning*. 176-197.
- Hernández, G. E. 2015. *Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político*. IGUALES, OXFAM, México.
- Hiernaux, D. & González, C.I. 2014. Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, 55-70
- Inda, M. T.; & Santamará Gómez, A. 2015. Los Centros Integralmente Planeados (CIP'S) en México. *Rev. Latino-Am. Turismología / RLAT*, Juiz de Fora, 1(1), 1-78.
- Jamal; T.B.; & Getz, D. 1995. Collaboration Theory and Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1), 186-204.
- Knupp, M. E. C. G. 2014. Análise de políticas públicas de turismo: uma abordagem metodológica baseada em redes sociais. In Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L. & Tomazzonni, E. L. *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. 1ª Ed. Caxias do Sul (RS): Editora da Universidade Caxias do Sul / EDUCS.
- Souza, C. 2006. Políticas Públicas uma revisão da literatura. In *Sociologias*. Porto Alegre, 16(8), 20-45.
- Lascoumes, P. & Le Galés, P. 2014. *Sociología de la Acción Pública*. México: El Colegio de México.
- Leff, E. 2004. *Racionalidad Ambiental: La reapropiación de la naturaleza*. Editor: Siglo XXI.
- Maingueneau, D. 1997. Novas tendências em análise do discurso. 3ª Edição. Campinas, SP: Pontes.
- Lemos, I.S.; Frega, J.R. & Souza, A. (2007). Um framework para a avaliação da estratégia do arranjo produtivo local para o turismo: o caso de Treze Tílias. *Turismo - Visão e Ação*, 9(1), 37-53.
- Loch, C. & Walkowski, M.C. 2009. O processo participativo no planejamento turístico do espaço rural de Alfredo Wagner/SC. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 3(1), 46-67.
- Maingueneau, D.; & Angermüller, J. 2007. Discourse Analysis in France: A Conversation. In *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social, Research*, 8(2).
- Mantecón, A. 2016. La Opinión Pública sobre el Turismo: Crítica y propuesta para una nueva orientación. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 25, 110-123.
- México. 2013a. *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*. Gobierno de la República. México: DF.
- México. 2013b. *Diario Oficial de la Federación (Tercera Sección). Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018*.
- Monterroso, N. S. 2011. La insustentabilidad del turismo sustentable. In Alejandre, J. A. & Valenzuela, I. C. *Desarrollo insostenible: Gobernanza, agua y turismo*. Editor: Juan Pablos, México.
- Moyo, S. & Tichaawa, T.M. 2017. Community involvement and participation in tourism development: a Zimbabwe Study. In *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 6(1).
- Nóbrega, W. R. M. & Figueiredo, S. 2014. Turismo e gestão pública: uma avaliação das instâncias de governança no oeste do estado do Pará. In Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L. & Tomazzonni, E. L. *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. 1ª Ed. Caxias do Sul (RS): Editora da Universidade Caxias do Sul / EDUCS.
- Noguera, G. O; Andreu, H.G.; Palmer, P.J. & Tur, A.A. 2007. Epistemological and ethinical dilemmas of public participation on residential tourism planning. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 5(3), 323-329.
- Oliveira Inácio, R.; Reis Xavier, T. Cabral Flecha, A. & Luiz Wittmann, M. 2012. Redes De Turismo: La dinámica de las conexiones de la ciudad de Ouro Preto – Brasil. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21, 495-514.
- Panyik, E; Costa, C., & Rátz, T. 2011. Implementing integrated rural tourism: An event-based approach. *Tourism Management*, 32, 1352-1363.
- Padin, C. & Pardellas de Blas, X. 2015. Patrimonio y turismo sostenible en el Camino de Santiago: la gestión de las administraciones locales del itinerario francés en Galicia. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Special Issue, 13(6), 1413-1423.

- Pimentel, T.D.; Carvalho, F.C.C.; Bifano de Oliveira, M.C.; & Moura, E.F.L 2019. Entre a Formalidade e a Efetividade: A Dinâmica da Participação Social no Ciclo Político de um Conselho Gestor de Turismo em Juiz de Fora/MG. In *RIGS revista interdisciplinar de gestão social* 8(1), 117-142.
- Pimentel, T. D.; Carrieri, A. P.; Pimentel, Mariana P. C.; & Brito, M. J. 2011. Da basílica à feira... do oásis ao Shoppingleu: a trajetória das metáforas do Jubileu em Congonhas (MG). *RAP*, Rio de Janeiro, 45(1), 45-66.
- Rua, M. G. 2009. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração.
- Saltalamacchia H. R. & Ziccardi, A. 2005. Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(1), 31-97.
- Sen, A. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Scott, J. 2011. *Conceptualizing the Social World: principles of sociological analysis*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Silva, M. A. M. 2005. Sobre a Análise do Discurso. *Revista de Psicologia da UNESP*, 4(1).
- Stikkers, K. W. 2013. *Pasado, presente y futuro de las ideas utópicas: Repensar las bases éticas de la economía*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Stolowicz, B. 2004. *La Izquierda Latinoamericana: gobierno y proyecto de cambio*. Fundación de Investigaciones Marxistas: Madrid.
- Toledo, G.L., Valdés, J.A; & Pollero, A.C. 2003. Gestão Interdisciplinar do Turismo no Planejamento Estratégico Regional: estudo de casos latino-americanos. *Turismo em Análise*, 4(1), 5-19.
- Tosun, C. 2006. Expected nature of community participation in tourism development. *Tourism Management*, 27, 493-504.
- Touraine, A. 1995. La ciudadanía. In Touraine, A. ¿Qué es la democracia? Buenos Aires, Fondo de Cultura de Argentina, 99-114.
- Vilas, C. 1999. Seis ideas falsas sobre la globalización. In *Globalización: critica a un paradigma*. México: UNAN-IIE-GGAPA-Plaza y Janés, 69-102.

## Notes

- <sup>1</sup> No intuito de evitar desvios no sentido e significado no discurso analisado optou-se por manter os trechos transcritos em seu idioma original.

*Recibido:* 10/05/2020  
*Reenviado:* 10/06/2020  
*Aceptado:* 13/06/2020  
*Sometido a evaluación por pares anónimos*