

**O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO NO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: UMA DISCUSSÃO CRÍTICA**

THE REGIONALIZATION IN THE TOURISM REGIONALIZATION PROGRAM:
A CRITICAL DISCUSSION

EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE
REGIONALIZACIÓN DEL TURISMO: UNA DISCUSIÓN CRÍTICA

Diogo Diniz Sousa¹

Fernando Luiz Araújo Sobrinho²

Resumo: O Programa de Regionalização do Turismo teve, como premissa, a abordagem territorial de sua implementação. Ela se daria a partir da geografização do turismo em regiões, dadas a partir de um processo de produção do espaço regional. Porém, após duas décadas de implementação, é perceptível observar que essa proposta não se consubstanciou, e trata o território como “palco”, contrariando a própria premissa da ação governamental. Este artigo analisa, a partir do entendimento da diferenciação de territórios, e referenciais bibliográficos e documentais, o caráter da regionalização na implementação da política pública, pela ótica crítica. Como resultado, este artigo afirma que o Programa de Regionalização do Turismo criou configurações territoriais, nomeadas de regiões turísticas, a partir de uma conceituação mercadológica e burocratizada.

Palavras-chave: Programa de Regionalização do turismo; Diferenciação de territórios; Política pública; Geografia; Turismo.

Abstract: The *Programa de Regionalização do Turismo* had, as a premise, the territorial character of its implementation. It would take place from the geographicization of tourism in regions, given from a process of production of the regional space. Despite, after two decades of implementation, it is noticeable that this proposal has not materialized, and despised the territory conception, what contradicts the premise of government. This paper analyses, from the understanding of the differentiation of territories, and bibliographic and documentary references, the character of regionalization in the implementation that public policy, from a critical perspective. As a result, this paper affirms that the *Programa de Regionalização do Turismo* created territorial configurations, named *regiões turísticas*, based on a market dynamics and bureaucratic conceptualization.

¹ Doutorando em Geografia pela Universidade de Brasília. Professor externo no Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília., Email: diogodiniz40@yahoo.com.br Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/7630044024776767> . Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-9137-1533> .

² Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia. Professor Associado 3 da Universidade de Brasília. Email: flasobrinho@unb.br. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/7810411653917702>. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0003-1815-8677> .

Keywords: Tourism Regionalization Program; Differentiation of territories; Public policy; Geography; Tourism.

Resumen: El *Programa de Regionalização do Turismo* tuvo como premisa el carácter territorial de su implementación. Se daría a partir de la geográfización del turismo en regiones, dada a partir de un proceso de producción del espacio regional. No obstante, luego de dos décadas de implementación, se nota que esta propuesta no se ha materializado, y desprecia la concepción del territorio, lo que contradice la premisa de gobierno. Este *paper* analiza, a partir de la comprensión de la diferenciación de territorios, y referencias bibliográficas y documentales, el carácter de la regionalización en la implementación de esa política pública, desde una perspectiva crítica. Como resultado, este *paper* afirma que el *Programa de Regionalização do Turismo* creó configuraciones territoriales, denominadas *regiões turísticas*, basadas en una dinámica de mercado y una conceptualización burocrática.

Palabras-clave: Programa de Regionalización del Turismo; diferenciación de territorios; política pública; Geografía; Turismo.

Introdução

O Programa de Regionalização do Turismo, ou simplesmente PRT, tem, em seu escopo, premissas, ou seja, linhas profícuas de abordagem para a sua implementação, e a partir destes, são elencados os objetivos e metas da política pública. Dentre elas, destacam-se: a) integração e participação social; b) sustentabilidade; c) descentralização política; d) inclusão social, econômica, política e cultural; e) inovação; f) competitividade; g) abordagem territorial. Pela primeira vez, uma política pública, com uma envergadura federal, elenca a abordagem territorial não como estratégia ou “um meio”, mas como um parâmetro elementar e finalístico da ação governamental.

Este artigo atenta-se, notadamente, para a última diretriz. É importante elencar que, para materializar essa abordagem territorial, a política pública movimentou e criou, conjuntamente com as outras premissas, territórios do turismo, o que se convencionou a chamar no PRT de “região turística”. No início da política, em 2004, elas somavam 234 (duzentas e trinta e quatro). Nelas, em tese, a abordagem territorial seria suscitada não somente a partir de uma delimitação estanque do espaço geográfico, mas todas as relações econômicas, políticas e sociais seriam produzidas a partir dessa própria constituição dada pela produção territorial.

Passadas quase duas décadas da implementação do PRT, deve-se discutir, e por isso o papel da academia deve ser destacado para isso, as razões de implementação, sucesso e avaliação dessa abordagem territorial. Observar-se-á que, apesar de ser elencado como elemento primário no desenvolvimento da política, a ênfase no território

foi paulatinamente abandonada e desmontada ao longo da implementação da política pública, pois não observou, de forma verdadeira e material, tornando-o nada além mais do que um suporte à ação governamental, mas não como algo vívido e partícipe da construção da realidade. É possível observar que, inclusive, a própria regionalização se deu por contornos meramente mercadológicos, dada a teoria da diferenciação de territórios, que na questão regional, é suscitada por Correa (1987).

Justifica-se a isso a buscar uma análise capaz de observar o turismo territorialmente, a partir de políticas públicas, e revelar as contradições apontadas na letra da norma entre a geograficização moldada em regiões, concepção essa dada por uma concepção burocrática, e entre a práxis do território usado pelo turismo.

A justificativa para este artigo é perceber a análise geográfica como um importante elemento constituidor do turismo do Brasil, ao, a partir dela, as políticas públicas. Ao apontar que a categoria de região é erroneamente elencada como a base geográfica da configuração territorial do turismo, dadas as intencionalidades da ação governamental, entende-se que a contribuição da Geografia tende a ser pormenorizada. O ponto de partida é entender que não houve um processo de regionalização do turismo, contrariando a política.

Como uma região turística é estabelecida no Programa de Regionalização do Turismo?

O Programa de Regionalização do Turismo, principal política pública, em escala nacional, do turismo, nasceu no período histórico do meio técnico-científico-informacional. Porém, datado já na fase de arrefecimento das medidas neoliberais, trata-se de uma política que nascera no esteio do que se propõe uma política pós-neoliberal: o componente de coadunação com a iniciativa privada ainda é existente, porém o Estado é partícipe dessas políticas, o que se reconhece nele a capacidade e o protagonismo de indução e intervenção da gestão do território.

O Programa de Regionalização do Turismo é gestado e apresentado ao Brasil como um macroprograma do I Plano Nacional de Turismo (2003-2007). Nessa fase, a opção pela regionalização era somente uma estratégia para uma coordenação e uma administração mais próxima da escala local, e portanto, dos agentes-atores que estavam mais próximo de onde, efetivamente, o espaço do turismo é manifestado: o lugar turístico

(Cruz, 2003). Segundo Brasil (2007a), dado o sucesso empreendido na descentralização política, durante a implementação da primeira fase, por assim dizer, o Programa passou de ser somente um programa para, a partir do II Plano Nacional de Turismo (2007-2010), se tornar a principal política pública federal. Neste instante, o Programa de Regionalização não passou a ser pensado como uma ação governamental ligada à uma ação, diretriz, objetivo ou meta, mas tornou-se a principal política pública efetivamente gestada pelo Ministério do Turismo. Dessa forma, passou a ser formulada unicamente com suas próprias finalidades e premissas.

Segundo o Dicionário Aurélio, a palavra premissa tem, como significado, “cada uma das proposições que servem de base à conclusão” (Ferreira, 2001, p.553). Para Japiassu e Marcondes (2006):

Em um sentido mais geral, as premissas são os pressupostos ou pontos de partida de um raciocínio ou argumento. No silogismo, as premissas — maior, que contém o termo de maior extensão, e menor, que contém o termo de menor extensão — são as duas proposições que antecedem a conclusão e com base nas quais se deduz a conclusão, que é, portanto, uma consequência das premissas (Japiassu; Marcondes, 2006, p. 159).

Entende-se, desta forma, que premissas sejam as proposições, desejos e intenções que balizam uma decisão, de modo que a sua resultante seja influenciada por questões, debates e apontamentos propostos anteriormente. Nessa fase de reflexão da política pública, foram pensadas as suas premissas, ou seja, fatores precípuos que balizariam, orientariam e determinariam todo o planejamento, bem como os propósitos materiais de sua constituição. Foram criadas sete premissas do Programa de Regionalização do Turismo: a) integração e participação social; b) inclusão; c) descentralização; d) sustentabilidade; e) inovação; f) competitividade; g) abordagem territorial (Brasil, 2013). Este artigo - ao ter a consciência de que todas as premissas serão importantes, e devido às suas transversalidades, ou seja, reconhece-se que têm a capacidade mínima de interagir e perpassar os seus objetivos, metas e diretrizes - acredita que todas estão interligadas e amparadas nelas mesmas. Entretanto, focará a análise da última: da abordagem territorial do Programa de Regionalização do turismo.

A abordagem territorial é uma premissa essencial do Programa de Regionalização do Turismo, presente, como intenção, inclusive no próprio nome da política pública: o

turismo, com ela, seria e prescindiria uma regionalização: em tese, para que o turismo se manifeste no território, para o reconhecimento técnico e institucional, ele deve ser moldado a partir de uma produção do espaço regional.

Segundo Brasil (2007b):

O Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil propõe o desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada com o foco no planejamento coordenado e participativo. Dessa forma, adotou-se o conceito de região turística como referência espacial, na qual se inserem os produtos turísticos. (Brasil, 2007b, p. 19)

Esse reconhecimento da importância da regionalização, e, portanto, da premissa da abordagem territorial, é latente nas leituras - técnicas, documentais e acadêmicas - com fins à constituição de uma região turística. Estas eram elencadas em decorrência das observações empíricas dos lugares, os quais o fenômeno turístico, no território, não era contido e não se continha em determinados limites e divisas, mas havia uma extrapolação de sua organização e manifestação, a não se limitar em municípios, bem como às unidades federativas.

Porém, nessa lógica, a regionalização do turismo passou a ser pensada a partir de uma lógica e de uma ótica dada a partir de uma concepção e de um raciocínio dedutivo, cujas premissas da abordagem territorial estão postas e definidas como regras gerais, e, por estas, constituir-se-ão as regiões turísticas, o que, em síntese, deu a elas um caráter constitutivo por um ranço positivista e tecnocrata.

Essas regras gerais partem de princípios, sendo o primeiro: a existência de um fluxo de turismo, e que este seja reconhecido, e somente a partir desse reconhecimento, é possível lhe atribuir a sua própria existência. Em uma sociedade capitalista, portanto, esse fluxo somente é existente se a sua realidade e materialidade se dar a partir de uma concepção mercadológica, ou seja, reconhecida pelo mercado e pelos agentes-atores capitalistas promotores do fenômeno turístico.

A segunda regra geral para o estabelecimento de uma região turística, para a política pública, é a concretização de um sistema de objeto de turismo que, inclusive permeado e admitido pela política pública, não deve e não se contém a fronteiras institucionalizadas pelo Estado. Esses objetos, pensados conjuntamente, é predisposto à criação de uma roteirização turística. Segundo Brasil (2007c), a roteirização turística:

Confere realidade turística aos atrativos que estão dispersos através de sua integração e organização [cuja evidência] é a partir da identificação dos atrativos que se inicia a organização do processo de roteirização, fazendo com que a oferta turística de uma região torne-se mais rentável e comercialmente viável. (Brasil, 2007c, p.15).

A roteirização turística, para a política pública, está intimamente e umbilicalmente ligada à própria concepção da região turística, pois a roteirização é a disposição e a concretização de uma rota, ou seja, um trajeto dos itinerários previamente dispostos dos objetos do turismo que estão no território. Esse planejamento, integrado e conjunto, é notadamente definido pela oferta e pela demanda turística e a sua efetividade, dada a compreensão fixos - fluxos que se produz, pelo fenômeno turístico, no território. Porém, essa concepção entre oferta e demanda, tem como principal fator determinante, a promoção, por meio do *marketing* do turismo, bem como a comercialização dos serviços de turismo, desses objetos, o que diagnostica e reafirma o caráter mercadológico da concepção e manutenção e afirmação da caracterização do que é uma roteirização do turismo no Programa de Regionalização do Turismo.

Para se criar uma região turística, portanto, deve-se conhecer, empiricamente e anteriormente, o sistema de ações e o sistema de objetos do turismo em tal localidade. Com esse reconhecimento, o agente-ator que formula a política pública pode limitá-los a uma porção ou fragmento do território, e nisso, constituir uma região turística, para, a partir desse ponto, definir roteirizações turísticas dentro da regionalização implantada (BRASIL, 2007a).

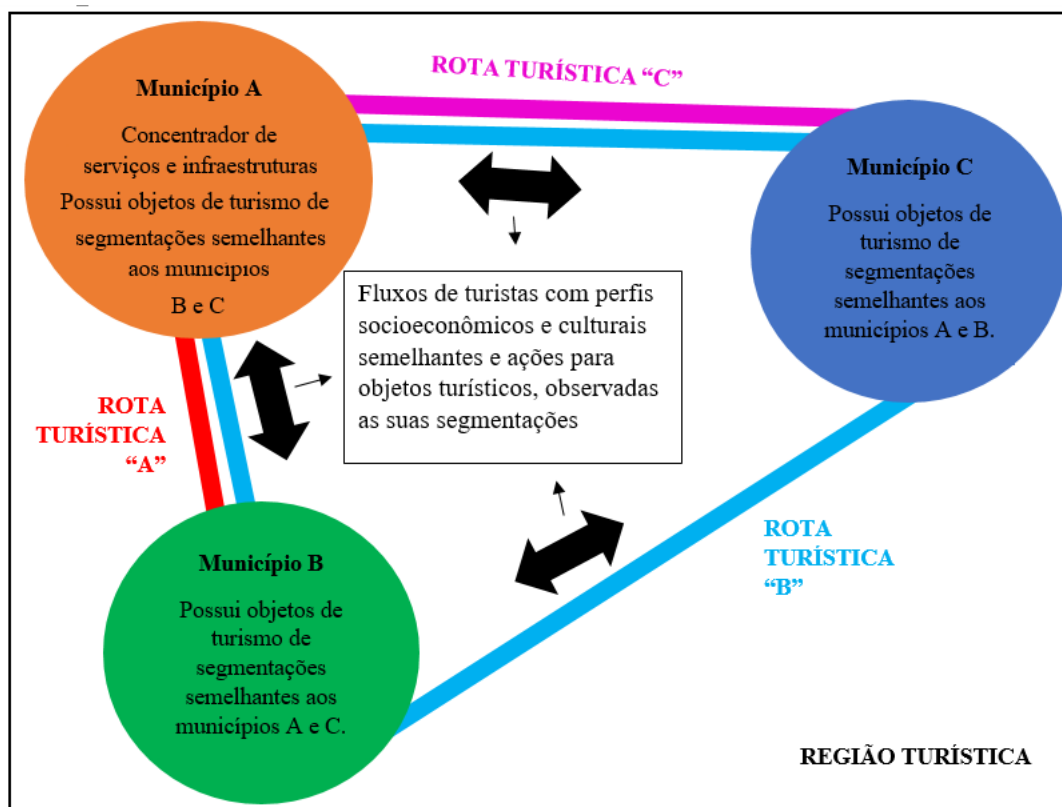
O sistema de objetos e ações na política pública é dada a partir da ótica demanda turística versus oferta turística, a qual:

Podemos entender como a oferta de produtos e serviços efetivamente existente numa região. A demanda turística efetiva é a quantidade de bens e serviços efetivamente consumida pelos turistas, sendo que a demanda potencial pode ser definida como a quantidade de bens e serviços que pode vir a ser consumida em face de um determinado nível de oferta e levando-se em consideração a existência de fatores facilitadores. (Brasil, 2007c, p.21).

Esses objetos, dispostos no território, são elencados e enumerados em decorrência das singularidades que o mercado dá a eles. Conforme exposto na seção anterior deste artigo, essas classificações que o turismo tem, introduzido a partir da década de 1990, deu

origem ao termo segmentação do turismo: os objetos do turismo são dispostos pelas funções mercadológicas semelhantes entre municípios e/ou território turísticos dentro de uma mesma região, e a partir destas, há a criação de políticas públicas específicas, pois a demanda e os recortes socioculturais e econômicos deles, podem determinar, inclusive, o fluxo de turismo para determinada localidade. Essa segmentação, em decorrência dessas particularidades, cria inclusive regiões turísticas, o que pode sobrepô-las sobre outros fluxos e fixos do turismo, o que pode predispor uma hierarquização do fenômeno do turismo em um mesmo território, sendo que, essas gradações se dão pelo iminente pela instância econômica, e que essa priorização impacta em investimentos, destinação de recursos públicos e em políticas públicas.

Figura 1. Dinâmica da regionalização no Programa de Regionalização do Turismo



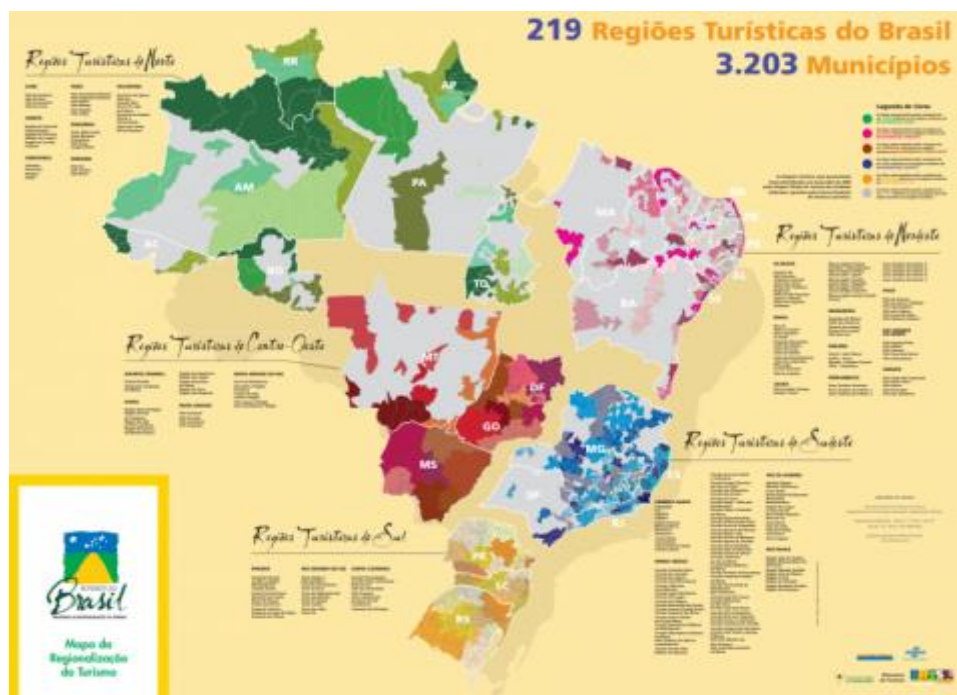
Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Para visualização de melhor entendimento, a interação entre mercado - que reconhece o turismo a partir fluxo existente, e a demanda para esses objetos, e somente a partir dessas duas perspectivas - e o Estado - que reverbera e legitima essa posição dada

pela conjuntura mercadológica - a região turística é constituída. Esses objetos, que possuem serviços para atender essa demanda, não ficam somente restritos a um município, mas a vários. O fluxo turístico, característico por um perfil socioeconômico e cultural, quando faz turismo, não se limita a somente um município, mas a todos os outros que têm esses objetos para essas segmentações específicas. Assim, esse desenho entre fluxo/fixo e objetos e ações, específicos a esse lugar, constitui um recorte geográfico, que pela política pública, é nomeada de “região turística”, e dentro dela, são constituídas várias rotas e itinerários diferentes, ou seja, são roteirizados, conforme Figura 1.

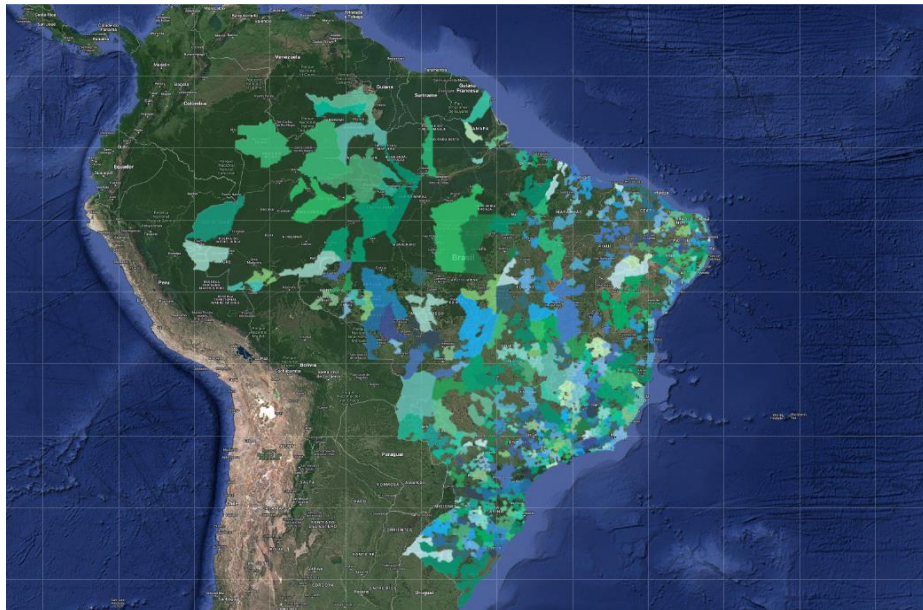
A adesão dos municípios brasileiros ao Programa de Regionalização do Turismo já destacava-se em seu lançamento: em 2004, haviam 219 regiões turísticas. Dez anos depois, em 2014, o número aumentara para 303 regiões turísticas. Na atualidade, em 2023, há 338 regiões, que abrangem 2.939 municípios brasileiros (BRASIL, 2023), conforme Figura 2 e Figura 3, que retratam o primeiro mapa do turismo brasileiro, com todas as regiões turísticas, e o mais recente:

Figura 2. Mapa do turismo brasileiro no lançamento do Programa de Regionalização do Turismo, em 2004, o que totalizava 219 regiões turísticas.



Fonte: Brasil (2023a).

Figura 3. Mapa do turismo brasileiro em sua reformulação, no início do ano de 2023, que totaliza 338 regiões turísticas.



Fonte: Brasil (2023b).

Uma discussão sobre região e o processo de produção do espaço regional: a regionalização.

A região é um conceito-chave utilizado em outras ciências, como na demografia, na estatística ou nas ciências jurídicas. Mas, em nenhuma outra área de conhecimento, o termo região é mais bem debatido, apropriado e pensado como na Geografia. Essa discussão epistemológica vem desde a configuração da Geografia como área de conhecimento independente de outras ciências, sejam as naturais, sejam outras sociais, como a Filosofia ou a Sociologia, cuja abordagem complexa é tema de calorosas posições, como detalha Bezzi (2004):

Abordar o termo região na ciência geográfica é tocar em um ponto delicado de nossa disciplina. Tal conceito tem sido, desde muito tempo, considerado por alguns autores, como o conceito central, o “core” do trabalho geográfico; outros, entretanto, argumentam que falar de região é trazer à tona um dos problemas epistemológicos de nossa ciência; um terceiro grupo alerta que é um discurso de surdos, em que cada qual defende seu ponto de vista com base na corrente geográfica que professa; há também aqueles que afirmam que a questão regional é um a história sem fim... e, por último, os que decretam a falência do conceito de região. (Bezzi, 2004, p.17).

O cerne da questão é que ainda esse debate, mesmo hoje, gera muito esforço teórico e de pensamento dentro da ciência geográfica. E mesmo com tudo isso, ainda se reverbera muitas variáveis teóricas, que se multiplicam pelos fatores apontados anteriormente pela autora, que produzem vários significados diferentes dentro do ambiente acadêmico, assim como no seu exterior, o que pode representar múltiplos entendimentos, inclusive no senso comum. A discussão que a Geografia faz na atualidade é pensar a região, sob a ótica epistemológica, a partir de uma resultante uníssona, para mitigar essas diversas proposições que são criadas.

Porém, ao mesmo tempo que esse desafio é desvelado, é importante se conscientizar que, devido a sua compreensão múltipla que perpassa outras áreas de conhecimento, a discussão de região tende a ter, em si, um componente multidisciplinar, o que implica a transversalidade com outras ciências. A ideia, para este artigo, é compreender esse mutualismo científico entre o termo, mas destacar que a sua categorização, inclusive para fins de análise, deve-se unicamente à ciência geográfica. O turismo, como uma área de conhecimento transdisciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar, usa de certa forma, o conceito de região, para caracterizar a produção do espaço pelo turismo no aspecto da escala - notadamente a regional - do uso do fenômeno turístico, e dentro deste aspecto, a interconexão com a categoria de território, já desvelada na seção anterior, mais precisamente a relação e o dimensionamento dos usos e do poder imbricado ao uso do território pelo turismo.

O próprio entendimento dentro da Geografia é debatido em artigos, ensaios, escritas e livros. Assim como a ciência em si, a caracterização do conceito de região também foi modificado ao avançar ou recuar das principais características oriundas das definições teóricas emanadas pelas principais escolas de pensamento paradigmáticas da Geografia. A questão, para este trabalho, é uma discussão do que é uma região na atualidade, a partir dos usos dados pelo processo imbricado e comensurado pelo meio técnico-científico-informacional, cuja caracterização das políticas públicas é de serem gestadas a partir de uma concepção pós-neoliberal.

Desta maneira, compreende-se que a Geografia Tradicional e a Geografia teórica não têm, em si, um componente teórico para discutir a complexidade da produção espacial da atualidade, cuja concepção determinista ou possibilista, bem como

uma análise puramente atuarial-estatística não conseguem, com profundidade, refletir os aspectos realçados por este estágio da sociedade contemporânea.

Destarte, a Geografia, como ciência da análise regional:

Interessa-se pela análise dos modos de produção e das formações socioeconômicas como base para a explicação ou estruturação das distintas formações socioeconômicas espaciais que devem ser analisadas e compreendidas para o melhor entendimento das regiões (Bezzi, 2004, p. 180).

Esse pensamento corrobora com Correa (1987), pois sustenta-se que a região se dá a partir estrutura capitalista, que requer em última instância, a acumulação e a reprodução do capital. E essa acumulação, feita de forma desigual, transparece, assim, como desigualdade nas formas, e portanto, como resultante, esse desenvolvimento conflitante cria porções espaciais desiguais, cujas áreas mais desenvolvidas têm mais conexão com os tempos rápidos, com o motor único e com os tempos fluídos, e paralelamente, espaços que materializam o contrário, cujas localizações têm o seu inverso: tempos mais lentos, uma menor velocidade no que tange à acumulação flexível e com o tempo do cotidiano. Assim:

O aparecimento da divisão social do trabalho, da propriedade da terra, dos meios e das técnicas de produção, das classes sociais e suas lutas, tudo isso se deu com enorme distância em termos espaço-temporais, levando uma diferencia intra e intergrupos. Do mesmo modo, a difusão dos processos de mudança fez-se desigualmente, reforçando a diferenciação de áreas. (Correa, 1987, p.43).

Essas produções desiguais do espaço geográfico, em decorrência da proposição feita pelo autor a partir da adaptação da lei trotskista do desenvolvimento desigual e combinado, geram as regiões: umas mais desenvolvidas, que abarcaram mais serviços, infraestruturas e produção de bens, e outras, contrariamente, terão menos desses atributos, como “um resultado da lei do desenvolvimento desigual e combinado, caracterizada pela sua inserção na divisão nacional e internacional do trabalho e pela associação de relações de produção distintas” (Correa, 1987, p.45).

Ao acrescentar a essa concepção, entende-se que a produção do espaço regional perpassa pela ótica de produção e de acumulação, e que, a partir disso, essas forças criam regionalizações. Essas regionalizações configuram os territórios, ou seja, espaços de

poder cujas relações socioespaciais que estão contidas naquele recorte, que não está somente limitada a um lugar, mas maior do que isso, e foi propositalmente gestado de forma desigual, a ser apreendida pela estrutura capitalista no processo de acumulação flexível. Essa diferenciação, ao ter o caráter político, delimitado a partir de agentes-atores do capital que produzem espaço, estabelece não somente produções, mas relações socioespaciais em diferenciação a outras regiões, o que criou, para uma conceituação de região, uma:

Consciência regional, sentimento de pertencimento, mentalidades regionais. Neste sentido, a região também existe como um quadro de referência na consciência das sociedades; o espaço ganha uma espessura, ou seja, é uma teia de significações de experiências, isto é, a região define um código social comum que tem uma base territorial (Gomes, 2008, p.66).

Entretanto, em decorrência do histórico de produção do espaço em escala internacional, dado o processo de globalização, há um acirramento da produção, cujas características se dão por uma unicidade técnica ainda mais característica, bem como uma dinamização ainda maior do espaço-tempo, cuja concepção é abordada por Santos (2011) acerca do conceito de *just-in-time*, e uma aproximação da escala global e local, o que pode indicar, que, neste caso, a escala regional torna-se suprimida. Porém, esse pensamento de “morte da região” é errôneo, pois:

O espaço geográfico, banal em qualquer escala, agrupa horizontalidades e verticalidades. Assim, o que ainda se pode denominar região - espaço das horizontalidades - deve sua constituição não mais à solidariedade orgânica criada no local, mas a uma solidariedade organizacional literalmente teleguiada e facilmente reconsiderada (Santos, 1994, p. 55).

Assim, o processo de regionalização se dá a partir de bases materiais que são sustentados, ora pela própria estrutura capitalista, ora pelo meio de produção que, geografizado, produz um território que, em sua escala, não se limita à local, e nem a nacional. Mas, mesmo nesse sentido, é ainda interligado à escala global, em decorrência do processo de globalização, sendo que, essa ligação tende a ter, em seu escopo, uma tendência de rejeição a esta, pois é constituída a partir de traços de horizontalidades, dadas a partir de uma concepção de uma relação social sustentada por pertencimento e significações.

Por último, para Santos (2014), a região é onde as relações e as trocas são aumentadas, diversificadas e intensificadas, onde ganham caráter não somente econômico, mas também político e cultural, funcionando como uma escala de absorção dos fatores exógenos e endógeno. Por isso que, apesar de aparentar relativa soberania, nada tem de autônoma. Nessa configuração, há de se observar as relações das estruturas, dos poderes, das organizações, das funções, o que as diferenciam uma das outras, com vistas a “captar a maneira como uma mesma forma de produzir se realiza em partes específicas do planeta ou dentro de um país” (SANTOS, 2014, p.53).

Em decorrência dessas de similaridades, a região “é o lugar onde a ação se passa. É o espaço da ação, do impacto da ação; esta tanto é natural quanto humana, pode ter origem local ou distante, mas sempre resulta em um impacto no território” (Santos, 2014, p.102).

Desta maneira, a região, e o seu processo de criação, ou seja, o processo de produção do espaço regional, a regionalização, devem ser pensados, a partir de sua materialidade, a partir de três pontos:

- a) um meio de produção geografizado cuja existência e o reconhecimento de desigualdades são produzidos por agentes-atores do capital acerca da divisão do trabalho. Essa diferenciação se dá entre dois ou mais complexos agrícolas ou industriais ou de comércio e serviços ou de logística ou de alta tecnologia ou de turismo, por exemplo;
- b) esses complexos geografizados apresentam, como produto social, relações sociais com singularidades e identidades criadas a partir de sua materialização, que são contidas pela escala local, mas também contém a escala global, o que funciona, didaticamente, como um entremeio entre as duas, o que corrobora com a ideia de que a região, como produto espacial, não está próxima ao fim;
- c) as regiões se dão a partir de uma simultaneidade, encarada pelos processos de diferenciação, conforme ponto “a”, e pelos processos de integração, pois o fato de regionalizar, de forma múltipla, os territórios, cria-se quantitativamente inúmeras regiões, que, sobrepostas, são integradas.

O Programa de Regionalização do turismo regionalizou? Uma discussão da divisão territorial do trabalho pelo turismo

O Programa de Regionalização do Turismo tem, em si, um componente geográfico nítido, pois como visto nas subseções anteriores, a região é o recorte utilizado para a gestão do turismo no território. Ao retomar como a política pública regionalizou, é importante ter em mente as razões elementares dessa delimitação foram: a) os objetos de turismo que não se continham em um município ou, em certas vezes, a uma unidade federativa; b) os nichos de mercados que fomentaram a criação de uma segmentação do turismo, e objetos dispostos para fixos e fluxos dessa segmentação; e c) o estabelecimento de rotas, como itinerários a serem percorridos dentro dessa delimitação.

Em dissonância, é importante perceber que a produção do espaço regional é muito mais complexa do que a criada e pensada pela política pública, conforme os pontos pensados e discutidos anteriormente. A primeira discordância parte da ação entre o Estado e a regionalização e a produção do espaço regional.

Essas contrariedades devem ser pensadas em como se dão essas diferenciações entre os espaços. Há de se pensar, nisso, em dois fatores: a produção no território que se torna produção espacial mais a formação socioespacial contida nela. No processo característico do meio técnico-científico-informacional, essa característica material é a constituição da espessura da tecnosfera - a junção entre a artificialização mais a homogeneização do território - mais a psicofera - as crenças e os desejos, que nesse estágio da estrutura capitalista, resume-se em consumo, tal qual a concepção pós-moderna discute, como em Soja (1993) e Jamenson (1996) -. Essas duas características, contraditórias entre si, incidem na historicização do espaço, que analiticamente, fomentam uma formação socioespacial dos territórios distintas entre si, o que podem aludir uma diferenciação entre territórios. Assim, como assinala Santos (2012), essas diferenciações, geografizadas e historicizadas mutualmente, é capaz de dotar os territórios de diferenças, uma divisão territorial do trabalho. Entre o “regionalizar” e a produção, à luz da Geografia, da regionalização do turismo, pela política pública, não se reconhece os espaços criados desigualmente, dada a divisão territorial do trabalho.

Essa criação desigual, apreende-se por este artigo, surge a partir de dois pontos:

a) as infraestruturas e a capacidade de acomodação e de instalação de uma região turística em comparação a outra;

b) a inserção dessa região turística na produção do espaço no contexto do meio técnico-científico-informacional.

Essas diferenciações, diferentemente da política pública, não são feitas simplesmente por uma composição quantitativa dos fluxos, ou o mero reconhecimento de que estes minimamente existem. Apesar de importante, esse quantitativo não deve ser um dado final para a composição de um recorte regional, mas referências que, junto com outros conceitos e bases, definem e podem constituir uma região.

O outro fator a mensurar a materialidade de diferenciações de regiões turísticas é a espessura no tocante à tecnosfera, e, portanto, a produção do espaço dada pelas condições tecnológicas entusiasmadas pelo meio técnico-científico-informacional. Regiões, cuja capacidade de acomodação e instalação da produção do espaço pelo turismo que estejam mais alinhados a ele, tendem a compor e ter objetos técnicos mais alinhados à essa realidade global e do tempo rápido, bem como todo o conhecimento e informações emanadas por ele. Assim, essas regiões são conseqüentemente diferenciadas de outras, cuja rarefação das técnicas é um parâmetro preponderante em maior ou menor grau dessas distinções. Essa diferenciação se dá também por elementos de bens de produção, mas por uma análise quantitativa delas e das ações, se são voltadas para ações de *marketing* ou não, se as empresas ou dirigentes pertencem às empresas multinacionais ou não, se há o incremento informacional em todos os processos produtivos ou não.

Esses dois fatores implicam, por fim, na materialização da divisão territorial do trabalho entre as duas regiões, pois como cada maior a capacidade de instalação e de acomodação do turismo, mais especializado o trabalho do turismo tende a ficar, pois isso implica, em decorrência da viscosidade da tecnosfera, uma maior intercomunicação entre técnicas e tecnologias, aprofundada pelo meio técnico-científico-informacional no turismo, e portanto, mais conectado com as lógicas da globalização está.

O segundo ponto de contradição é a regionalização entre a política pública e a regionalização a partir da produção do espaço regional, pela questão da sua diversificação a partir da segmentação do turismo. Como dito anteriormente, a segmentação é uma atuação mercadológica, que une demanda (com um perfil socioeconômico específico) e oferta (objetos e sistema de objetos usados para essa especificidade do perfil socioeconômico). Essa mensuração gestou diversos nichos de mercado, e a partir desse

caráter, houve a delimitação de um recorte geográfico, cunhado de “região turística”. O que implica nisso, diferentemente da conceituação debatida por Correa (1987) Gomes (2008) – o qual remonta similaridades, e nisso, a similaridade da capacidade de acomodação e instalação, bem como os códigos sociais que traduzem, no território, uma identidade geografizada – é que essa posição da ação governamental foi e é guiada por uma concepção mercadológica. Ao se basear por esse instrumento, há uma diferenciação da regionalização a partir da materialidade da divisão territorial do trabalho para uma corroboração de uma lógica e uma ótica do mercado, e, portanto, do capital e de sua reprodução, na política pública e nas ações do Estado.

O terceiro ponto de contradição é posto na questão de pensar e delimitar um recorte geográfico, e nomeá-lo de região, somente pela existência de uma roteirização turística. Como preconizado pelas diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, essa roteirização obedece, aparentemente, a disposição dos objetos turísticos que estão no território, e a sistematização logística entre eles. Dispostos de forma hierárquica, principalmente porque o turista chega, em uma destinação, desde uma cidade com maiores serviços e com maior capacidade de acomodação e instalação, e se dirige à outras, que compõem essa hinterlândia. Porém, esse deslocamento não é regido a partir das particularidades do território, mas sim pelas classificações e categorizações das funções desse sistema de objetos, estas postas unicamente pela segmentação do turismo pelo aparelho burocrático.

Devido à essa compreensão, feita pela existência do nicho de mercado, essas delimitações deixam de ver e ter, em si, um componente holístico e de totalidade do espaço, o que pode gerar, o que já é de certa forma esperado, superposições de itinerários e fluxos, “departamentalizando” o turismo, e, assim, fragmenta a região turística constituída e institucionalizada. Com isso, surgem espaços do turismo mais relevantes do que outros, sendo que os estabelecidos e concebidos pela burocracia, a partir das políticas públicas, são aqueles cuja capacidade de consumo e produção são maiores do que os outros (Portuguez, 2001). Assim, há o estabelecimento de regiões turísticas, orientados pela roteirização, que prevalecem, e outras que são esquecidas, sendo que o processo de produção do espaço é único e totalizante, dado, nesse caso, pelo uso do território do fenômeno do turismo.

Compreende-se que existem contradições entre o formulado no que tange à regionalização do território, e o que, na materialidade, constituiu-se. O que a política pública gerou, decerto, foram recortes geográficos intitulados e nomenclaturados como “região”. Porém, estes não foram pensados de forma a se criar, à luz da Geografia, uma regionalização, e, portanto, há evidentemente, uma contraposição de como o Programa de Regionalização do Turismo resultou-se. Assim, concebe-se que o que a política pública criou delimitações, dadas a partir de lógicas do mercado que, desses interesses, formulou recortes nomeados de regiões, a partir de uma ótica entre oferta e demanda. Essa posição, dentro da gestão do turismo no território, da política pública, é a reprodução de um pensamento meramente funcionalista, utilitarista e positivista, que desconsidera a totalidade e a materialidade da produção territorial, bem como o envolvimento de outros agentes-atores, notadamente os que não compõem a hegemonia político-econômica do sistema de ações do turismo. Nessa mesma realidade, abandona-se a posição crítica e complexa necessária para a formulação da política pública a qual é necessária para a entender a produção do espaço pelo turismo, dada a capilaridade das relações econômicas, sociais, culturais e ambientais por ela gerada.

Essa postura crítica é também respaldada ao se conscientizar de que a região turística é definida pelo agrupamento de municípios e pelos estados que, de certa forma, também reconstituem essa mesma lógica, e priorizam as vocações territoriais que criam um maior consumo no território, que pode, por questões econômicas, políticas e eleitorais, fazer uma interpretação ou uma “regionalização” a partir desses fatores, e não pelo critério de uma regionalização dada a produção do espaço regional. Mas, mesmo nessa situação, há uma sobreposição da atuação política do Ministério do Turismo, pois esse torna-se, mesmo que a sua formulação se dê em escalas menores, hegemônico, pois o financiamento, investimento e destinação de emendas e recursos públicos levam em conta a região turística e aquele sistema de objetos e ações nele integrado, o que corrobora com Santos (2012), que coloca a região, na realidade do meio técnico-científico-informacional, a uma condicionante a ser definida no seu exterior, bem como uma limitação à ela, em relação ao espaço nacional.

Por esses motivos, este artigo tem, como base de entendimento, que o Programa de Regionalização do Turismo não regionalizou, e utiliza-se erroneamente essa nomenclatura, pois não atentou-se à profundidade que deve ser incorporado, primeiro, à

regionalização do território, e, secundamente, ao poder de capilaridade do turismo que tem na vida do Brasil - e de suas instâncias espaciais, econômicas, sociais, culturais - bem como do povo brasileiro, o que evidencia-se uma contradição entre a política pública e a vida como se dá.

Essa contradição estabelece-se a partir da própria definição da abordagem territorial como premissa do Programa de Regionalização do Turismo, que comprovou-se ser erroneamente disposta e sem conexão com a realidade, pois utiliza o território e o desenvolvimento territorial como um acessório à parte. A justificativa da abordagem territorial como premissa é abandonada quando o fator de delimitação de um aglomerado de cidades, com o argumento de que ela dar-se-á uma região, é estabelecido sem a observação da divisão territorial do trabalho, bem como a sua inserção ao meio técnico-científico-informacional.

Pela mentalidade da ação governamental, qualquer recorte geográfico pode ser transplantado e implantado para/em outras cidades, pois basta a criação nelas de objetos de turismo com as funções de uma mesma segmentação turística, ou, de forma contrária, em decorrência de fatores políticos e econômicos, uma municipalidade pode preferir ou negar se juntar a uma outra região ou readequar os objetos para outra região turística. Portanto, essa proposição institucional trata o território meramente de forma inerte e como “palco”. Por isso, esta análise parte da epistemologia da Geografia, que dialoga teoricamente com o turismo, enquanto ciência para o estabelecimento de um estudo, de compreensões e construção de políticas públicas, neste caso, do Programa de Regionalização do Turismo.

No entanto, apesar de que uma região não seja formada, a escala da política pública é intrinsecamente regional. Há de se conceber que a região, conforme visto, é dada e constituída a partir de um processo, de uma constituição social, cujas relações econômicas, sociais, políticas, e espaciais são geografizadas a partir dessas diferenciações nos territórios. As escalas, por sua vez, é a extensão das articulações que se dão no espaço (Santos, 2014). Em um mundo mais globalizado, as extensões, capilarizações e espraiamento das articulações de poder se dão cada vez de forma global, o que detona que essas ações abrangem as escalas globais.

As escalas regionais, por sua vez, são aquelas ações que compreendem as extensões globais, mas ao mesmo tempo, compreende o lugar e as excepcionalidades e

idiossincrasias desses lugares. Assim, a escala regional abriga tanto essas articulações que são absorvidas da localidade, mas também compreende as realidades locais. Essas articulações, juntas, contraditórias entre si, estão numa escala regional, mesmo não existindo, em si, uma região.

Considerações finais

A partir da conceituação da Geografia crítica, o conceito de região, e, portanto, da regionalização, passou a ser pensada não de acordo com as premissas deterministas, que estavam impressas no território, mas a partir de uma constituição social, de um processo abarcado e desenlaçado pela estrutura do modo de produção capitalista. As regiões, assim, são dadas pelas diferenciações geografizadas que estão no território. Ao analisar essas diferenciações, é nítido ver que em nada delas as regiões turísticas forjadas pelo Programa de Regionalização do Turismo foram observadas.

Na realidade, a delimitação feita pela política pública foi feita, unicamente, por uma visão mercadológica, a partir da ótica oferta-procura, e burocrática, a partir da institucionalização dessa posição de mercado pelos atores estatais. Desta forma, a sua própria reprodução também assim será implementada que, de certa forma, reproduzirá as mesmas estruturas vigentes de replicação do capital, em nada observando as realidades do território, bem como as singularidades e identidades criadas e instadas em uma regionalização.

Este artigo acredita que, como ponto de investigação a ser perpetrada a partir dele, é que não houve, de fato, um processo de regionalização do turismo, contrariando a política, mas a consolidação de uma “rederização” do turismo, nomeada assim mesmo, com esse neologismo, no sentido de evidenciar que está em constante metamorfose e que é caracterizada por um processo, e que, dessa forma, assim, sustenta-se que o que essa ação governamental criou redes do turismo no Brasil.

Essa concepção parte do princípio que as redes, no sentido geográfico, tendem a ter uma maior compreensão da dinâmica no território instigada e animada pelo turismo, questões essas pormenorizadas pela regionalização proposta pela ação governamental. Ademais, sustenta-se essa hipótese pela caracterização de cidades cuja existência se dá a partir uma organização espacial hierárquica, onde nela, um município, que detém uma

maior capacidade de acomodação e instalação, é maior do que o outro, o que cria, em si, uma rede geográfica, pelo turismo, a partir de uma política pública.

Referências

BEZZI, Meri Lourdes. **Região: uma (re) visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas**. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Introdução ao Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, 2007^a.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: conteúdo fundamental - ação municipal para a regionalização do turismo**. Brasília, 2007b

_____. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: módulo operacional 7 - roteirização turística**. Brasília, 2007c

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

_____. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro em 2004**. Acesso em: <https://dados.turismo.gov.br/lt/dataset/mapa-do-turismo-brasileiro/resource/835ad7d3-41e4-4> . Acesso em 14 de agosto de 2023a.

_____. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro em 2023**. Acesso em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em 14 de agosto de 2023b.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ática, 1987. 93 p.

CRUZ, R.C.A. **Introdução à geografia do turismo**. 2. ed. São Paulo: Roca, 2003. vii, 125 p. ISBN 8572414533.

FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Mini Aurélio século XXI escolar: Aurelio Buarque de Holanda Ferreira; coordenação e edição Margarida dos Anjos, Marina Baird Ferreira; lexicografia Margarida dos Anjos ... [et al.]**. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

GOMES, Paulo César da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 11^a Edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2008.

JAMESON, Frederic. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. São Paulo: Ática, 1996.

JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de Filosofia**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2006.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. **Consumo e espaço**: turismo, lazer e outros temas. São Paulo: Roca, 2001. 135 p. ISBN 85-7241-331-6.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo, SP: Hucitec, 1994. 190 p

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

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo, SP: EdUSP, 2012. 384 p. (Coleção Milton Santos; 1). ISBN 9788531407130

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 6. ed. São Paulo: EdUSP, 2014. 136 p. (Coleção Milton Santos; 10). ISBN 9788531410444

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. 324 p.

Recebido em 26 de maio de 2023.

Aceito 16 de outubro de 2023.

Publicado em 22 de janeiro de 2024.