Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

DA INSTITUCIONALIZAÇÃO REGIONAL À NÃO-REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Diogo Diniz de Sousa

Orientador: Profº Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho

Brasília/DF
Maio de 2026

DIOGO DINIZ DE SOUSA

DA INSTITUCIONALIZAÇÃO REGIONAL À NÃO-REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília aprovada mediante banca, liderada pelo Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho.

Brasília / DF
Maio de 2026

DIOGO DINIZ DE SOUSA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília aprovada mediante banca, liderada pelo Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho.

Data de aprovação: 22-05-2026

Situação: Aprovada

Banca examinadora

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Orientador - Presidente da banca examinadora

Profª. Drª. Marutschka Martini Moesch
Eaminadora interna - UnB

Prof. Dr. Anderson Pereira Portuguez
Eaminador interno – UFU

Prof. Dr. André Luiz Sabino
Eaminador intern – UFU

Prof. Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos
Suplente – UnB

FICHA CATALOGRÁFICA

Sousa, Diogo Diniz de**. Da institucionalização regional à não-institucionalização do turismo no território**. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, 329 pgs. Brasília, 2026.

SS725i

Sousa, Diogo Diniz de
Da institucionalização regional à não-regionalização do turismo no território brasileiro / Diogo Diniz de Sousa; orientador f Araújo Sobrinho. Brasília, 2026.
329 p.

Tese(Doutorado em Geografia) Universidade de Brasília, 2026.

1. Programa de Regionalização do Turismo. 2. Região Turística. 3. Descentralização Administrativa. 4. Democratização política. 5. Território usado . I. Araújo Sobrinho, f, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que, de certa forma, contribuíram para a constituição desta tese. Agradeço à minha mãe, às minhas irmãs e aos meus sobrinhos e, em nome deles, à minha família estendida, por compreenderem as minhas ausências durante não apenas o período de escrita desta pesquisa.

Agradeço ao professor Fernando pela orientação, e, em nome dele, outros professores e servidores do Departamento de Geografia da UnB. Fernando foi meu primeiro professor na UnB, ainda em 2011, quando lecionava a disciplina de Geografia e Turismo. Para mim, seu contato acadêmico próximo com o turismo, mesmo sendo geógrafo, foi fundamental para a escrita desta tese. Sem esse olhar transdisciplinar que ele carrega em sua cosmovisão acadêmica, penso que seria muito difícil concluí-la.

Agradeço também a todos os meus professores que, de certa forma, pavimentaram o caminho para que eu pudesse chegar aqui, em especial à professora Marutschka Moesch. Desde sempre, ela me apoiou, desde o meu primeiro contato com ela durante a graduação, na iniciação científica, incentivando-me para a área acadêmica e para a construção de um outro turismo possível. Trata-se de uma gratidão que não consigo mensurar em palavras.

Por último, agradeço aos amigos que fiz na UnB e que, desde o primeiro momento, me apoiaram em minha trajetória acadêmica. Não tenho como deixar de citar nominalmente Teixeira, meu grande companheiro de inquietações, com quem sempre desabafo sobre as minhas ansiedades acerca da construção e dos rumos do turismo no Brasil. Suas conversas, sem dúvida, contribuíram para desfazer muitos nós no processo de elaboração deste trabalho e também rouxeram motivação e entusiasmo para, a partir da produção do conhecimento científico, pensar em um turismo mais democrático e justo.

“Rien ne développe pas plus l’intelligence
comme les voyages’
Émile Zola, escritor francês

RESUMO

Esta tese tem como objetivo central compreender as contradições do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) no Brasil ao demonstrar que o território usado pelo turismo foi, na prática, materializado como recurso pelo capital, resultando em um processo de institucionalização regional que desembocou em não-regionalização efetiva. Adotando o marco teórico da Geografia Crítica, especialmente a categoria "território usado" de Milton Santos e o materialismo histórico-dialético, a pesquisa relaciona os conceitos de região turística, descentralização administrativa e democratização política como categorias analíticas fundamentais da própria regionalização, analisando-os em sua totalidade contraditória ao longo de seu tempo histórico. Também, como técnica de pesquisa complementar, foi realizada análise documental de políticas públicas, normativas ministeriais, dados orçamentários, mapas do turismo brasileiro, categorizações municipais e inventários turísticos. A investigação revela que a delimitação das regiões turísticas obedeceu a critérios mercadológicos e tecnocráticos verticais, sem coesão territorial endógena, gerando aglomerados municipais e redes urbanas hierarquizadas em vez de regiões propriamente ditas; que a descentralização administrativa manteve-se retórica, com recursos e poder decisório concentrados na escala nacional (Ministério do Turismo e emendas parlamentares) e aplicados diretamente na escala local, esvaziando escalas estadual e regional; e que a democratização política configurou-se imperfeita, pois as instâncias de governança foram capturadas hegemonicamente pelo setor produtivo do turismo, limitando a participação da sociedade civil e subordinando decisões aos interesses do capital. Conclui-se que o PRT, apesar de seu discurso institucional, reproduziu e aprofundou as lógicas das políticas anteriores, acentuando desigualdades socioespaciais e reforçando a reprodução capitalista no Brasil contemporâneo. Como implicação teórica, a tese demonstra que não se criou regiões turísticas, mas redes urbanas do turismo comandadas por centralidades urbanas de alta densidade técnica e normativa; que apesar da descentralização ecoada, há a predominância institucional do Ministério do Turismo como órgão normativo e executivo do turismo no território brasileiro; e que a democratização que deveria ser capilarizada, não é, atestando a não-regionalização do turismo, a partir de suas facetas espaciais, institucional-econômicas e sociopolíticas. Como implicação prática, propõe uma nova política pública de turismo baseada no território como abrigo, com governança horizontal, paritária, orgânica e endógena, capaz de superar a lógica mercantil e transformar o turismo em instrumento de justiça social e desenvolvimento territorial solidário no país.

Palavras-chaves: Programa de Regionalização do Turismo; região turística; descentralização administrativa; democratização política; território usado.

ABSTRACT

This thesis has as its central objective to understand the contradictions of the Tourism Regionalization Program (PRT) in Brazil by demonstrating that the territory used by tourism was, in practice, materialized as a resource by capital, resulting in a process of regional institutionalization that led to effective non-regionalization. Adopting the theoretical framework of Critical Geography, especially Milton Santos's category of "território usado" and historical-dialectical materialism, the research relates the concepts of tourist region, administrative decentralization and political democratization as the fundamental analytical parameters of the regionalization itself, examining them in their contradictory totality throughout historical time. Additionally, as a complementary research technique, documentary analysis was carried out of public policies, ministerial regulations, budgetary data, and maps of Brazilian tourism, municipal categorizations and tourist inventories. The investigation reveals that the delimitation of tourist regions obeyed vertical market and technocratic criteria, without endogenous territorial cohesion, generating municipal agglomerations and hierarchized urban networks instead of proper regions; that administrative decentralization remained rhetorical, with resources and decision-making power concentrated at the national scale (Ministry of Tourism and parliamentary amendments) and applied directly at the local scale, emptying the state and regional scales; and that political democratization proved false, since the governance instances were hegemonically captured by the productive sector of tourism, limiting civil-society participation and subordinating decisions to capital interests. It is concluded that the PRT, despite its institutional discourse, reproduced and deepened the logic of previous policies, accentuating socio-spatial inequalities and reinforcing capitalist reproduction in contemporary Brazil. As a theoretical implication, the thesis demonstrates that tourist regions were not created, but rather tourism urban networks commanded by urban centralities of high technical and normative density; that despite the echoed decentralization, the institutional predominance of the Ministry of Tourism persists as the normative and executive board of tourism in Brazilian territory; and that the democratization that should have been capillary is not, thus proving the non-regionalization of tourism from its spatial, institutional-economic and sociopolitical facets. As a practical implication, it proposes a new public tourism policy based on territory as shelter, with horizontal, parity-based, organic and endogenous governance, capable of overcoming mercantile logic and transforming tourism into an instrument of social justice and solidary territorial development in the country.

Keywords: Tourism Regionalization Program; touristic regions; manangement descentralization; politic democratization; used territory.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo central comprender las contradicciones del Programa de Regionalización del Turismo (PRT) en Brasil al demostrar que el territorio usado por el turismo fue, en la práctica, materializado como recurso por el capital, resultando en un proceso de institucionalización regional que desembocó en una no-regionalización efectiva. Adoptando el marco teórico de la Geografía Crítica, especialmente la categoría "territorio usado" de Milton Santos y el materialismo histórico-dialéctico, la investigación relaciona los conceptos de región turística, descentralización administrativa y democratización política como parámetros analíticos fundamentales de la propia regionalización, analizándolos en su totalidad contradictoria a lo largo del tiempo histórico. Asimismo, como técnica de investigación complementaria, se realizó análisis documental de políticas públicas, normativas ministeriales, datos presupuestarios, mapas del turismo brasileño, categorizaciones municipales e inventarios turísticos. La investigación revela que la delimitación de las regiones turísticas obedeció a criterios mercantiles y tecnocráticos verticales, sin cohesión territorial endógena, generando aglomerados municipales y redes urbanas jerarquizadas en lugar de regiones propiamente dichas; que la descentralización administrativa se mantuvo retórica, con recursos y poder decisorio concentrados en la escala nacional (Ministerio de Turismo y enmiendas parlamentarias) y aplicados directamente en la escala local, vaciando las escalas estadual y regional; y que la democratización política se configuró falsa, pues las instancias de gobernanza fueron capturadas hegemónicamente por el sector productivo del turismo, limitando la participación de la sociedad civil y subordinando las decisiones a los intereses del capital. Se concluye que el PRT, a pesar de su discurso institucional, reprodujo y profundizó las lógicas de las políticas anteriores, acentuando desigualdades socioespaciales y reforzando la reproducción capitalista en el Brasil contemporáneo. Como implicación teórica, la tesis demuestra que no se crearon regiones turísticas, sino redes urbanas del turismo comandadas por centralidades urbanas de alta densidad técnica y normativa; que pese a la descentralización proclamada, persiste la predominancia institucional del Ministerio de Turismo como órgano normativo y ejecutor del turismo en el territorio brasileño; y que la democratización que debería ser capilarizada no lo es, comprobando así la no-regionalización del turismo desde sus facetas espaciales, institucional-económicas y sociopolíticas. Como implicación práctica, propone una nueva política pública de turismo basada en el territorio como refugio, con gobernanza horizontal, paritaria, orgánica y endógena, capaz de superar la lógica mercantil y transformar el turismo en instrumento de justicia social y desarrollo territorial solidario en el país.

Palabras clave: Programa de Regionalización del Turismo; regiones turísticas; descentralizacíon turística; democratización turística; territorio usado.

RESUMÉ

Cette thèse a pour objectif central de comprendre les contradictions du Programme de Régionalisation du Tourisme (PRT) au Brésil en démontrant que le territoire utilisé par le tourisme a été, dans la pratique, matérialisé comme ressource par le capital, débouchant sur un processus d'institutionnalisation régionale qui a abouti à une non-régionalisation effective. Adoptant le cadre théorique de la Géographie Critique, en particulier la catégorie "territoire utilisé" de Milton Santos et le matérialisme historique et dialectique, la recherche relie les concepts de région touristique, décentralisation administrative et démocratisation politique en tant que paramètres analytiques fondamentaux de la régionalisation elle-même, les analysants dans leur totalité contradictoire à travers le temps historique. Par ailleurs, comme technique de recherche complémentaire, une analyse documentaire a été réalisée des politiques publiques, des réglementations ministérielles, des données budgétaires, des cartes du tourisme brésilien, des catégorisations municipales et des inventaires touristiques. L'enquête révèle que la délimitation des régions touristiques a obéi à des critères marchands et technocratiques verticaux, sans cohésion territoriale endogène, générant des agglomérations municipales et des réseaux urbains hiérarchisés au lieu de véritables régions ; que la décentralisation administrative est restée rhétorique, avec les ressources et le pouvoir décisionnel concentrés à l'échelle nationale (Ministère du Tourisme et amendements parlementaires) et appliqués directement à l'échelle locale, vidant ainsi les échelles étatique et régionale ; et que la démocratisation politique s'est révélée fausse, les instances de gouvernance ayant été capturées de façon hégémonique par le secteur productif du tourisme, limitant la participation de la société civile et subordonnant les décisions aux intérêts du capital. Il est conclu que le PRT, malgré son discours institutionnel, a reproduit et approfondi les logiques des politiques antérieures, accentuant les inégalités socio-spatiales et renforçant la reproduction capitaliste dans le Brésil contemporain. Comme implication théorique, la thèse démontre qu'aucune région touristique n'a été créée, mais bien des réseaux urbains du tourisme commandés par des centralités urbaines à haute densité technique et normative ; que malgré la décentralisation proclamée, prédomine l'institutionnelle du Ministère du Tourisme en tant qu'organe normatif et exécutif du tourisme sur le territoire brésilien ; et que la démocratisation qui aurait dû être capillarisée ne l'est pas, prouvant ainsi la non-régionalisation du tourisme à partir de ses facettes spatiales, institutionnelles-économiques et sociopolitiques. Comme implication pratique, elle propose une nouvelle politique publique de tourisme fondée sur le territoire comme abri, avec une gouvernance horizontale, paritaire, organique et endogène, capable de dépasser la logique marchande et de transformer le tourisme en instrument de justice sociale et de développement territorial solidaire dans le pays.

Mots-clés : Programme de Régionalisation du Tourisme; région touristique ; décentralisation administrative; démocratisation politique ; territoire utilisé.

SUMÁRIO

Introdução 15
Seção I – Da institucionalização regional do turismo brasileiro..... 25
1.1. O turismo como fenômeno: processos históricos das primeiras práticas à abordagem territorial como opção política do turismo no Brasil 25
1.2. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT 49
1.3 As bases da regionalização como opção institucional da abordagem espacial para o desenvolvimento do turismo 59
1.4. O Programa de Regionalização do Turismo..... 65
Seção II – Percurso metodológico 97
Seção III – À não-regionalização do turismo brasileiro 136
3.1. Primeira contradição: a região turística como *locus* da práxis do turismo 136
3.2. Segunda contradição: as escalas geográficas como materialidade da descentralização administrativa do Programa de Regionalização do Turismo 178
3.3. Terceira contradição: a democratização política como constituidora das ações do desenvolvimento do turismo no território 221
3.4. Por que, então, o Programa de Regionalização do Turismo não regionalizou o turismo?..... 257
Seção IV – Um outro turismo é possível 266
4.1. As bases para uma outra política de turismo 266
4.2. Uma nova política de turismo baseada no espaço como abrigo 294
Considerações finais 301
Referências 311

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Cartaz de promoção turística, *circa* 1920 39
Figura 2 – Cartazes de promoção turística durante o Regime cívico-militar 43
Figura 3 – Cartazes de promoção turística sob o regime democrático 46
Figura 4 – Região turística e seus elementos obrigatórios para ser institucionalizada 69
Figura 5 – Esquematização da descentralização administrativa do PRT 70
Figura 6 – Os 65 destinos indutores brasileiros 73
Figura 7 – Mapa do turismo brasileiro (2024) 76
Figura 8 – Nova classificação dos municípios das regiões turísticas 81
Figura 9 – Novo Mapa do Turismo brasileiro (outubro de 2025) 83
Figura 10 – Etapas da democratização política no PRT 86
Figura 11 – Fases da pesquisa materialista histórico-dialética..... 101
Figura 12 – Componentes do ecossistema do turismo, por Moesch (2023)..... 115
Figura 13 – O território usado pelo fenômeno turístico 128
Figura 14 – Diagrama da metodologia da tese 135
Figura 15 – Dinâmica de cooperação e funcionamento das escalas geográficas no PRT 178
Figura 16 – Consórcios públicos brasileiros constituídos para a prática do turismo 203
Figura 17 – Municípios brasileiros que sediam os 60 maiores aeroportos do Brasil 206
Figura 18 – Os 30 municípios com mais fluxos turísticos no Brasil 208
Figura 19 – Munícípios inseridos nos 50 maiores PIBs municipais, nos 30 com mais fluxos turísticos e que abrigam um dos 60 aeroportos mais movimentados do Brasil 211
Figura 20 – Dinâmica de cooperação e funcionamento das escalas geográficas no PRT, na prática 219
Figura 21 – Segmentos de sujeitos na gestão pública de turismo 241
Figura 22 – Vitrine da CVC em *Shopping Center* de Ceilândia, no Distrito Federal 284
Figura 23 – Objetos turísticos como mercadorias nas prateleiras, no VI Salão de Turismo... 285
Figura 24 – Configuração do território do espaço do turismo enquanto abrigo 300

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características das políticas de turismo no Brasil até 1994 48
Quadro 2 – Características do Programa Nacional de Municipalização do Turismo 57
Quadro 3 – Classificações dos municípios turísticos 77
Quadro 4 – Dimensões e variáveis da nova classificação dos municípios turísticos 79
Quadro 5 – Municípios categorizados *versus* inseridos na nova classificação 82
Quadro 6 – Quantitativos, características e estratégias na nova classificação 85
Quadro 7 – Competência de cada ator no plano de turismo regional, segundo o PRT 88
Quadro 8 – Competência de cada ator na promoção e comercialização, segundo o PRT 91
Quadro 9 – Competência de cada ator nas ações de controle, segundo o PRT..... 95
Quadro 10 – Categorias de análise do PRT 103
Quadro 11 – A hierarquização dos destinos turísticos, segundo a OMT..... 183
Quadro 12 – Membros do Conselho Nacional do Turismo 249
Quadro 13 – Discurso institucional à realidade concreta do PRT 264
Quadro 14 – Categorias do par verticalidades-horizontalidades no território 277
Quadro 15 – Elementos do território: como recurso e como abrigo 278
Quadro 16 – Elementos do território: simultaneidades e organicidades 279
Quadro 17 – Elementos do território: exogeneidades e endogeneidades 281
Quadro 18 – Território como abrigo em uma política de turismo 287
Quadro 19 – Organicidades em uma política de turismo 291
Quadro 20 – Endogeneidades em uma política de turismo 294
Quadro 21 – Conceitos-chave para uma nova política de turismo 298

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantitativo de turistas no Brasil: 2003 a 2025 60
Gráfico 2 – Diagrama em arco da composição do CNT 249
Gráfico 3 – Orçamento do Ministério do Turismo: empenho do OGU e emendas parlamentares entre 2015 a 2025 307
Gráfico 4 – Proporção percentual entre o peso de emendas parlamentares empenhadas no orçamento do Ministério do Turismo, entre 2015 a 2024 e projeção para 2025 308

LISTA DE SIGLAS

CADASTUR – Cadastro Nacional do Prestador de Serviços Turísticos
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CNT – Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo
EMBRATUR - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, após 2003
Empresa Brasileira de Turismo, até 2003
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FUNGETUR – Fundo Geral de Turismo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGR – Instância de Governança Regional
MTUR – Ministério do Turismo
OGU – Orçamento Geral da União
OMT – UN Tourism, após 2023
Organização Mundial do Turismo, até 2023
PIB – Produto Interno Bruto
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PROECOTUR – Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
PT – Partido dos Trabalhadores
RITUR – Relatório do Inventário Turístico Nacional
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC – Serviço Nacional do Comércio

INTRODUÇÃO

O turismo é um fenômeno importante na e para a sociedade pós-moderna do Século XXI. O anseio por viajar é cada vez mais presente no pensamento e no cotidiano das pessoas. Com a sua instituição, ao longo dos últimos 200 anos – notadamente após a sua profissionalização no último sesquicentenário –, o turismo, como se conhece hoje, consolidou-se como uma prática social almejada e desejada por bilhões de pessoas.

Segundo dados da Organização Mundial do Turismo, no ano de 2025, no planeta Terra, com seus cerca de 8 bilhões de habitantes, 1,52 bilhão se deslocou, de alguma forma, de suas residências para fazer turismo – cerca de 20% da população mundial –, movimentando aproximadamente 11,7 trilhões de dólares, o que representa cerca de 10% da produção bruta de riqueza global (Organização Mundial do Turismo, 2026).

No Brasil, essa reprodução deu-se de maneira semelhante, com um aumento constante do turismo, sobretudo a partir da profissionalização do setor produtivo, na Década de 1960. Na atualidade, conforme dados do Ministério do Turismo (2026), pouco menos de 30 milhões de brasileiros fizeram turismo, representando cerca de 15% da população brasileira. Ainda nessa esteira, vieram ao Brasil 9,3 milhões de turistas estrangeiros. Esse fluxo fomentou a injeção direta de pouco mais de 65 bilhões de reais na economia brasileira, e indireta de 228 bilhões de reais, representando cerca de 8% do PIB nacional em 2025. Essas referências quantitativas, embora reforcem unicamente os dados da dimensão econômica do fenômeno – que são importantes, mas não os únicos –, favoreceram e ainda impulsionam a criação de políticas públicas diretamente a ele relacionadas.

O turismo passou a ser uma prioridade para a elite econômica e política brasileira a partir da Década de 1960, quando seu crescimento tornou-se constante. Nessa época, foram pensadas as primeiras ações com vistas à sua regulação e ao seu controle, notadamente a partir de sua dinamização econômica. Todavia, tais ações estavam desconectadas em relação a outros campos do fenômeno turístico, como o espacial, o cultural e o social. Antes desse período, ainda que tenham existido algumas ações oriundas de organismos para acompanhar e regular o turismo, estes foram rapidamente extintos ao final dos governos que os criaram. A mudança estrutural, ao se observar o turismo pela perspectiva institucional, deu-se nos anos de 1966 e 1967, respectivamente, quando foi sancionado o Decreto-Lei nº 55, de 18 de

novembro de 1966, e, posteriormente, criada a EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo), em 1967.

A partir desse momento, a gestão do turismo passou a ser centralizada na União, seja para regulá-lo – normatizando os usos do território de acordo com as intencionalidades dos representantes da cadeia produtiva, dos turistas e dos governos estaduais e municipais –, seja para instituir pesquisas voltadas ao seu planejamento, por meio do incentivo à inventariação turística e à criação de planos diretores e planos de turismo das principais cidades turísticas do Brasil.

Como forma de administrar essas duas finalidades expostas no parágrafo anterior, o poder público fortaleceu sua presença na construção e no desenvolvimento do turismo brasileiro. Apesar de um período de instabilidade dessas políticas ao término da Ditadura Cívico-militar, a partir da Década de 1990 essas ações se consolidaram, com uma estruturação contínua entre diretrizes, metas e objetivos do Governo Federal, dos governos estaduais, dos governos municipais, do setor produtivo e da sociedade civil.

Nesse sentido, a gestão pública nacional do turismo, ao se colocar de maneira preponderante como protagonista na formulação de políticas públicas no Brasil, criou planos, programas e políticas de abrangência nacional, iniciando no governo Itamar Franco (1992–1995), mas se aprofundando nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2003) e, notadamente, nos governos Lula (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016). Desde esses períodos, o turismo passou a contar com um ministério próprio, o qual, por um lado, serviu para acomodar aliados políticos visando à governabilidade do presidente da República, mas, por outro, tornou-se um canal direto para, em primeiro lugar, centralizar recursos do Orçamento Geral da União e de emendas parlamentares e, em segundo, estabelecer a interlocução direta entre o poder público federal e a numerosa gama de sujeitos envolvidos com o turismo.

Ao observar os vinte anos de existência do Ministério do Turismo, nota-se que, apesar das volumosas políticas criadas – sobretudo para nichos de mercado específicos –, a principal política de turismo é (pois ainda está em vigor) o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Criado na esteira do I Plano Nacional de Turismo (2003–2007), deriva do quarto macroprograma deste, que tinha como estratégia de implementação a regionalização do turismo.

O PRT surgiu, em um primeiro momento, como fruto de uma coesão político-eleitoral, sendo concebido como um contraponto à principal política pública da gestão presidencial anterior, do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), adversário político do então presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), seu sucessor. No Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), da gestão FHC, a política de turismo era demandada aos municípios, os quais eram responsáveis pela sua execução, com o suporte financeiro dos governos estaduais e Federal.

Conforme aponta Costa (2003), essa política foi malograda, pois, em essência, os recursos distribuídos não foram capilarizados pelo território, concentrando-se nas cidades onde o turismo já possuía uma práxis estabelecida e, portanto, onde os gestores detinham força política e econômica para absorver esses benefícios, em detrimento dos municípios que não possuíam essa capacidade. Assim, com o PNMT, houve a reprodução das políticas anteriores: foco nas cidades mais turísticas e desamparo às demais. Essas cidades, logicamente, são aquelas onde se concentram os objetos turísticos, as maiores empresas e suas sedes, as melhores infraestruturas e o maior volume de fluxo – ou seja, onde o mercado (e o capital) turístico está estruturado. Logo, ao se observar esse fenômeno pelo uso do território, constata-se que a política pública reproduziu a dinâmica do capitalismo brasileiro, ao reforçar suas ações nas localidades cuja densidade técnica já era mais consolidada.

Também, ao longo da Década de 1990, são pensadas outras vertentes de desenvolvimento do turismo, não apenas aquelas ligadas ao seu campo econômico. Portanto, o turismo, em tese, não era mais pensado apenas como um "setor" meramente econômico, mas como um conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento da sociedade brasileira, a partir de seus campos social, espacial e cultural, por meio dos seguintes pontos: a) diminuição das desigualdades sociais e regionais; b) distribuição de renda e geração de emprego; e c) equilíbrio entre superávit e déficit do fluxo turístico. Para todos esses objetivos, um componente central: a ação do Estado como indutor, financiador, promotor de investimentos e recursos, executor de infraestruturas, proponente da descentralização política e regulador do mercado.

Paralelamente a esse movimento, o turismo passou a ser compreendido de modo que sua manifestação não se dá de forma isolada em um contexto regional. Apesar de, sabidamente, existirem ações particulares de turismo em cada município brasileiro, sua

manifestação territorial não se restringe a limites municipais. Muitas vezes, o fluxo turístico depende de objetos turísticos de outras cidades para que se concretize a prática do turismo – sejam atrativos turísticos ou objetos de circulação, como rodoviárias, rodovias, aeroportos e portos. Assim, diferentemente da municipalização do turismo, a intenção passou, ao longo do fim da Década de 1990, a pensá-lo de maneira regionalizada, por meio de rotas e roteiros que não obedecem a delimitações municipais ou divisas estaduais, mas sim à sua configuração territorial, ou seja, aos espaços efetivamente alcançados pelo turismo nas localidades. Daí surge o recorte territorial que nomeia a política pública: a região turística.

A partir dela é estimulada a descentralização administrativa da gestão do turismo e a sua democratização política. Assim, em todas as regiões turísticas devem ser instituídas instâncias de governança regional, que não têm apenas o papel de direcionar e avaliar o turismo, mas também de conduzí-lo, por meio de uma justaposição institucional-política entre o Ministério do Turismo, a EMBRATUR (nos casos em que se trate de destinos prioritários para turistas internacionais), o órgão de turismo estadual e os órgãos de turismo dos municípios que compõem essa região, de maneira democrática. Além disso, essa instância deve contar com a participação de sujeitos externos às estruturas burocrático-estatais, com a incorporação paritária de membros do setor produtivo e da sociedade civil.

Dessa forma, somente com esses três elementos – região turística, descentralização administrativa e democratização política – é possível regionalizar o turismo. Não apenas com a região turística ou com a instância regional, mas com ambas e com a participação ativa de seus conselheiros na administração e gestão do turismo da região selecionada. Esses três elementos, ademais, são adotados nesta pesquisa como categorias de análise.

O presente trabalho tem como objetivo compreender as contradições do Programa de Regionalização do Turismo no espaço brasileiro, por meio das contraposições entre a formulação da política pública e sua efetiva implementação, a partir de seus categorias essenciais: a região turística, a descentralização administrativa e a democratização política. Além disso, o entendimento das contradições não busca descrevê-las, mas sim alcançar, ao se observar a realidade brasileira, suas características e formações, de modo a compreender o porquê essas contradições são imprecisas.

A tese é discutida a partir dessas contradições, ao se perceber que, ao contrário do que é preconizado pela estrutura administrativa da gestão pública brasileira, a regionalização do

turismo assume os usos do território a partir de uma concepção do território como recurso. Ao invés de ser um contraponto a todas as políticas anteriores, foi concebido para reproduzir e consolidar uma ação normativa que reforça a dinâmica da reprodução capitalista do turismo brasileiro. Ou seja, ao invés de apenas desenvolver o turismo brasileiro, ele espelha as políticas que deveria contrastar, refletindo os mesmos erros das políticas anteriores.

Na medida em que o Programa de Regionalização do Turismo se afirma como a principal política pública federal de turismo ao longo das últimas duas décadas, criam-se ainda mais distorções em sua aplicação concreta, reafirmando o distanciamento entre teoria e prática. Esse afastamento é agravado, pois os investimentos públicos – e, portanto, o foco das ações políticas do turismo no espaço brasileiro – são priorizados e pensados a partir dessa prática, moldando o território com base nela, e não segundo seus usos e dinâmicas reais.

O componente espacial do Programa de Regionalização do Turismo evidencia-se no momento em que ele, como política pública, corporifica ações de constituição do território, com base em intencionalidades, por meio de normas e categorias assumidas como instrumento normativo que regula e ordena os usos do território pelo fenômeno turístico.

A pesquisa busca analisar, portanto, o processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo, a partir da constituição das regiões turísticas, da descentralização administrativa e da democratização política, correlacionando-as com o processo de materialização do espaço brasileiro pelo fenômeno turístico, a partir de interfaces econômicas, políticas e históricas, que contêm e são contidas pela instância espacial.

Dessa forma, para observar o distanciamento entre o Programa de Regionalização do Turismo, foi adotado um referencial teórico voltado à compreensão do fenômeno turístico e do uso do território como processos almejados e sustentados pela estrutura capitalista, que, a partir de sua reprodução, molda as ações e, indissociavelmente, os objetos de uso do território no espaço-tempo.

O imediatismo desta pesquisa justifica-se por não se tratar de uma análise descritiva ou de um estudo de caso referente a algum recorte geográfico sobre o uso do território pelo fenômeno turístico, mas sim pela intenção de observar sua materialidade no território a partir de um processo, visando compreender as circunstâncias dessas contradições. Com isso, é possível sustentar a afirmação de que a regionalização, em última instância, configura-se

como imperfeita, na medida em que reproduz as mesmas ações de políticas públicas anteriores. Tal processo afeta, sim, o turismo, mas, ao mesmo tempo, estimula a lógica capitalista, cujas consequências reverberam no território e em sua configuração.

A fundamentação teórica deste trabalho não se restringe apenas a autores da Geografia ou do Turismo, mas se apoia em contribuições transdisciplinares que auxiliam na análise do Brasil, do turismo nacional e dos usos decorrentes desse fenômeno no território brasileiro. Para embasar os referenciais bibliográficos, esta tese também se vale de dados complementares oriundos de documentos e órgãos nacionais e internacionais, os quais permitem revelar um recorte momentâneo e conjuntural do turismo e de sua configuração territorial no tempo histórico de sua elaboração. Como exemplo, utilizam-se dados da OMT; do Anuário de Turismo Brasileiro; do Portal "Dados e Fatos" do Ministério do Turismo; dos registros da chegada de turistas aos aeroportos brasileiros, nacionais e estrangeiros, conforme dados da Polícia Federal; bem como indicadores de PIB e outros dados socioeconômicos publicados pelo IBGE.

A estrutura deste trabalho está dividida em quatro partes. A primeira seção, intitulada "Da institucionalização regional do turismo brasileiro", refere-se ao discurso idealizado propagado pelas instituições, o qual muitas vezes não se concretiza como o anunciado. No caso do PRT, a narrativa oficial apresenta o programa como um instrumento para a descentralização administrativa, a democratização política e a redução das desigualdades regionais, por meio da criação da região turística como local de trocas solidárias entre sujeitos, ações e objetos.

Nessa seção, há, inicialmente, um apanhado histórico com o intuito de observar o turismo como um processo moldado por suas relações com o território. Apresenta-se, então, a configuração do fenômeno turístico a partir de sua economia política ao longo dos últimos cento e cinquenta anos. Ainda nesta seção, discute-se a produção do turismo no espaço brasileiro e suas políticas públicas até os dias atuais, culminando na exposição das consequências do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e nas características do Programa de Regionalização do Turismo, com a identificação de suas principais qualidades e interfaces.

A segunda seção apresenta o percurso metodológico da tese, no qual se desenvolve a discussão teórico-analítica sobre o método, o fenômeno turístico e suas intersecções com o

entendimento do território, como referência analítica no campo da ciência geográfica. Por fim, destaca-se a categoria "território usado", de Milton Santos, que será empregada nesta pesquisa.

A terceira seção, "À não-regionalização do turismo brasileiro", aprofunda a discussão sobre as contradições presentes na formulação do Programa de Regionalização do Turismo. Embora a narrativa oficial apresente o programa como um mecanismo de descentralização administrativa e democratização política – afastando as decisões dos órgãos estatais centrais, sobretudo do Ministério do Turismo –, a análise da tese aponta que a regionalização foi desenhada segundo lógicas tecnocráticas e mercadológicas, ignorando as dinâmicas territoriais locais. O discurso de participação democrática, que promete incluir diversos sujeitos da sociedade civil e do setor produtivo, revela-se, na prática, uma fábula, uma vez que as decisões continuam centralizadas nas mãos do *trade* turístico e de interesses econômicos, evidenciando sua perversidade.

Essas contradições e desigualdades, longe de promoverem um turismo inclusivo, acentuam as disparidades, privilegiando regiões já consolidadas e marginalizando aquelas menos atrativas ao mercado. Essa lógica reflete a dinâmica capitalista e neoliberal que transforma o território em mercadoria, priorizando destinos lucrativos em detrimento de uma gestão territorial equilibrada. A descentralização administrativa, apresentada como solução, revela-se uma retórica vazia, pois a gestão do turismo permanece concentrada no Ministério do Turismo, e as instâncias locais têm pouca autonomia real. A democratização política, por sua vez, é limitada, favorecendo o setor produtivo e excluindo efetivamente a sociedade civil, perpetuando um modelo desigual e centralizado.

A concepção original de região turística, baseada em uma coesão endógena, foi substituída por uma imposição vertical do Ministério do Turismo, sem consulta às instâncias administrativas das regionalizações. Conforme sustentam Correa (1989), Bezzi (2004), Gomes (2008) e Santos (2014), a regionalização desconsiderou a complexidade territorial, sendo instituída em consonância com outras políticas públicas brasileiras moldadas pelas ações do capital, e não como um meio para alcançar o desenvolvimento socioeconômico. Sousa e Araújo Sobrinho (2024a) destacam que essas regiões não foram gestadas a partir da complexidade territorial.

Consequentemente, elas se materializam por meio da aliança entre Estado e sujeitos capitalistas, conforme interpretam Fernandes (1976) e Gramsci (2000), resultando em desigualdades socioespaciais que favorecem territórios com maior densidade técnica e normativa. Assim, o território torna-se uma mera representação simbólica, como aponta Bourdieu (2004), sendo fetichizado e elevado à condição de mercadoria, conforme Lefebvre (1991) e Ouriques (2005), para, por fim, negar a produção do espaço regional, mas fortalecer e institucionalizar redes urbanas do turismo em todo território brasileiro.

A descentralização administrativa foi pensada para aproximar as decisões do *locus* onde o turismo ocorre: a região turística. Com a criação das Instâncias Regionais de Governança, pretendeu-se concretizá-la por meio de sujeitos inseridos nesse recorte, em articulação com os das escalas nacional (Ministério do Turismo e EMBRATUR), estadual (órgãos estaduais de turismo) e municipal (órgãos municipais), como instâncias de suporte à escala regional. No entanto, conforme observam Castro (2005), Anhucci e Suguihiro (2008) e Santos e Silveira (2012), tal descentralização mostrou-se retórica, reproduzindo e reforçando a centralização do poder político.

Mesmo após a Constituição de 1988 e o advento do federalismo fiscal, o centralismo da União permanece dominante. Os sujeitos do Governo Federal continuam a deter a preeminência no financiamento e na definição das diretrizes do turismo brasileiro, impondo critérios taxativos para a constituição das regiões turísticas e alijando as instâncias regionais de governança do processo de formulação de metas e objetivos. Silva (2020) demonstra que a atual lógica de distribuuição de recursos do Ministério do Turismo favorece o envio de recursos a regiões turísticas consolidadas, marginalizando outras, e reafirma o protagonismo do Governo Federal na administração do turismo.

Outro aspecto relevante é que as escalas geográficas do turismo, segundo a política pública (federal, estadual, regional e local), são imprecisas, como observa Deus (2021), ao apontar a existência de uma quinta escala: a global, corporificada pela OMT. Através de seu *soft power*, conforme Pakiman (2014), a OMT influencia os Estados nacionais por meio de recomendações e diretrizes, moldando políticas públicas de turismo, inclusive no Brasil, conforme Scrivano (2021). O comitê executivo da OMT, composto majoritariamente por representantes da cadeia produtiva global do turismo com sede no Norte Global, reflete

intencionalidades que, como aponta Williams (2012), revelam um componente neocolonial dirigido aos países do Sul Global.

A democratização política caminha conjuntamente com a descentralização administrativa. Com a proposta de criar condições para a participação de todos os sujeitos políticos do turismo, a política prevê que estes tenham voz e voto nas decisões levadas às instâncias regionais. A composição dessa participação contempla três grandes grupos: representantes estatais (notadamente dos órgãos municipais dos municípios que integram a região turística), representantes da cadeia produtiva regional (membros de associações comerciais e do setor produtivo do turismo das cidades envolvidas) e representantes da sociedade civil (como associações de moradores e membros da academia local).

A democratização política se materializa quando as ações desses sujeitos ocorrem de forma justaposta e obrigatoriamente paritária, garantindo a todos os três grupos o mesmo peso nas deliberações. Além disso, essas decisões devem ocorrer em todas as etapas de implementação da política pública: sensibilização, mobilização, formulação do plano estratégico de turismo, definição dos roteiros turísticos e no sistema de monitoramento e avaliação – todos conduzidos de forma deliberativa.

No entanto, segundo Xavier, Totti e Radatz (2021) e Sousa (2025), a democratização política da regionalização distanciou-se significativamente do discurso oficial da política pública. Sousa (2024a), ao analisar os sujeitos do turismo, seus discursos e sua coesão política, ideológica e hegemônica, identifica que, apesar da presença dos agentes estatais, as intenções dos sujeitos da cadeia produtiva prevalecem. Essa predominância ocorre, primeiramente, por seu número superior desses sujeitos com assentos nas IGRs; em segundo lugar, pelo maior poder de barganha; e, por fim, pela capacidade de influenciar os demais atores. Como consequência, observa-se o alijamento de outros sujeitos, sobretudo aqueles vinculados à sociedade civil.

Recorre-se, então, a Dallari (2004), que observa que a participação política no Brasil, como expressão da cidadania, não é plenamente real. As ações do Estado, ainda que orientadas pelas consultas às IGRs, são desenhadas para sustentar o mercado e os interesses de seus sujeitos. Santos (2011) é incisivo ao considerar esse modelo um erro, pois, quando o poder público se alinha abertamente às políticas das empresas, o território deixa de ser ordenado

com vistas à resolução de seus problemas e passa a ser configurado para garantir a reprodução do capital.

Carvalho (2021) entende que a construção da cidadania no Brasil é um fenômeno recente e ainda inconcluso. Em função da estrutura do Estado e da dinâmica do poder no país, a participação política permanece limitada, pois grande parte da população ainda não se reconhece como parte da constituição da Nação e, por conseguinte, das políticas públicas – inclusive as políticas de turismo. Em vez de fomentar a participação, a política se torna inerte, permitindo que o peso político dos representantes da cadeia produtiva seja ampliado. Essa dinâmica reforça o ideal neoliberal de descentralização fragmentada, que esvazia o papel político do Estado e transfere ao setor privado a prerrogativa da gestão.

A última seção desta tese, intitulada "Um outro turismo é possível", propõe, a partir da leitura de Santos (2011) e outros autores, alternativas para reverter as dinâmicas perversas e construir um modelo mais inclusivo e justo, ou, em suas palavras, um espaço com uma solidariedade orgânica. Ainda que o programa apresente falhas, ele oferece um ponto de partida para reflexões críticas sobre o papel do turismo no desenvolvimento regional e nacional. Redefinir as regiões turísticas com base na coesão territorial e nas dinâmicas locais, em detrimento de critérios meramente tecnocráticos, pode fomentar uma governança mais participativa e sintonizada com as realidades locais. Além disso, a efetivação da democratização política pode empoderar as comunidades e transformar o turismo em uma prática mais horizontal, onde os interesses econômicos, sociais, culturais e espaciais estejam integrados de forma equilibrada.

A superação do modelo neoliberal exige uma gestão pública que priorize a solidariedade orgânica, voltada para a justiça social, e que conceba o território como abrigo, conforme sugerido na síntese desta tese. Nesse sentido, propõe-se uma nova abordagem política para o turismo no Brasil, com o objetivo de enfrentar os desafios expostos nas seções anteriores e no discurso oficial do Programa de Regionalização do Turismo. Nessa nova política, a relação entre território e turismo é construída de maneira complexa, a partir da solidariedade orgânica entre os sujeitos que nele convivem.

Assim, rejeitam-se critérios baseados unicamente em resultados quantitativos. A região turística passa a ser definida pela indissociabilidade entre sistemas de ações e de objetos, em vez de categorias mercadológicos e tecnocráticos. A descentralização

administrativa, por sua vez, rompe com a lógica do poder político centralizado, ao conceber a União não como ente impositivo, mas como parceira dos estados e municípios. A instância regional de governança, dentro dos limites legais, torna-se protagonista da gestão do turismo.

Essa gestão propõe uma leitura horizontal do território, que se contrapõe à lógica do *just-in-time*, ao priorizar as necessidades do cotidiano das regiões. As demandas da OMT são filtradas, adaptando-se às especificidades brasileiras, sem a imposição de padronizações com traços neocoloniais.

A democratização política, nesse contexto, parte do princípio de sua organicidade e horizontalidade, com maior sensibilização e mobilização dos sujeitos locais na gestão turística. O espaço, assim, deixa de ser o das empresas e passa a ser o espaço do cidadão, conforme Santos (2014a). Essa mudança permite a transformação alternativa da sociedade a partir do espaço geográfico, como defende Harvey (2012), revelando, portanto, a possibilidade de reversão das políticas atuais. A instância regional de governança assume, assim, caráter paritário, deliberativo e democrático.

Dessa forma, esta tese busca contribuir, primeiramente, com um referencial teórico e analítico robusto para revelar as falhas estruturais da principal política pública de turismo no Brasil, compreendendo suas causas e consequências para o território e para o turismo. Em segundo lugar, propõe uma nova leitura de política pública de turismo, com o objetivo de inspirar gestores e pesquisadores a superarem a lógica da mera reprodução do capital.

Por fim, esta tese tem, para o autor, uma justificativa particular: seu componente político serve como instrumento de reflexão crítica sobre o turismo brasileiro, a partir de uma investigação conduzida por um turismólogo inquieto e angustiado com os rumos do fenômeno turístico na arena política nacional. A intenção é promover um turismo que considere o desenvolvimento territorial em sua complexidade, com justiça social e democracia. Portanto, esta tese é, acima de tudo, uma expressão de desejo: o de que o turismo seja cada vez melhor para o Brasil e para o povo brasileiro, destacando a necessidade de um papel mais ativo por parte dos pesquisadores do turismo – conforme já reafirmei de forma taxativa em Sousa (2024a) –, atentos à evolução, à implementação e ao acompanhamento das políticas públicas, incentivando seus acertos e denunciando erros e injustiças observadas.

Seção I

Da institucionalização regional do turismo brasileiro

1.1. O turismo como um fenômeno: processos históricos das primeiras práticas à abordagem territorial como opção política do turismo no Brasil

Deve-se ter em conta que os deslocamentos pelo espaço geográfico sempre ocorreram. Antes da criação das cidades como polos concentradores de serviços e aglutinadores de população, o nomadismo destacava-se pela locomoção do ser humano para a subsistência dos povos, como ressalta Mumford (2008). A função social dos deslocamentos, comenta o autor, deu-se a partir do final do período mercantilista. A exceção foram as iniciativas estabelecidas no Império Romano, pois há relatos da ocorrência, a partir de uma prática social existente e sistematizada.

Barbosa (2002) e Barreto (2003) observam que meios de circulação ligavam Roma à maior parte da extensão do Império, havendo registro de deslocamentos com intenções de lazer e descanso, com bens de produção direcionados a essa função específica. Porém, como argumenta Siqueira (2005), não existia a constituição de uma prática sistematizada a partir do trabalho e das forças produtivas – isto é, tudo o que é necessário para produzir bens e serviços, como máquinas, tecnologia e instrumentos técnicos – em articulação com a sociedade.

Com o avançar do tempo histórico e o surgimento da Idade Média, na qual houve a imposição do modo de produção feudalista, a terra tornou-se o principal componente econômico e social. A partir dos desdobramentos produzidos pela configuração territorial concebida e sua consequente divisão do trabalho – cuja materialização no território e suas representações entre clero, nobreza e servos – cristalizavam-se no espaço geográfico, criando relações socioeconômico-espaciais específicas, afincadas em um determinado território. Isso acarretou a necessidade da não realização de deslocamentos, com exceção das interações com conotações de sobrevivência e de "obrigações"institucionais.

Siqueira observa:

> As sociedades pré-capitalistas, apesar de suas diferenças, além de serem caracterizadas pela presença de vários cultos, de várias formas de compreensão e apreensão da realidade, tinham outra característica comum: o dinheiro, ainda que existisse, não era a marca mais importante das trocas que existiam entre as pessoas [...] as relações de poder se estruturavam, sobretudo, em torno da terra. [...] mas o que mais importava nos intercâmbios, nas trocas, era o "valor de uso" das coisas que produziam. O dinheiro [e, portanto, a sua acumulação] era apenas um elemento que

> possibilitava a troca (Siqueira, 2005, p. 37-38).

e Singer acrescenta:

> A vida das pessoas dependia apenas parcialmente do mercado; seu consumo básico estava ligado à economia doméstica. Em consequência, os padrões de consumo eram bastante rígidos em quantidade e qualidade. Ele estava longe ainda de representar a riqueza em geral. Para a grande massa do povo, as necessidades a serem satisfeitas mediante o uso do dinheiro eram limitadas e, por isso, a necessidade de dinheiro também o era. O tempo dedicado a ganhar dinheiro devia ser menor do que o dedicado à produção para o autoconsumo e a atividades não-econômicas de cunho religioso, recreativo, etc. (Singer, 1987, p. 13).

Desde o Mercantilismo, a própria formação socioespacial das configurações territoriais do mundo inverteu-se. A acumulação primitiva – inicialmente pelos excedentes gerados na Europa, provocados pela colonização da América Latina, da África e da Ásia, além do estabelecimento comercial por meio da Rota da Seda e, posteriormente, das linhas de navegação – possibilitou o acúmulo de capital e, portanto, os comércios e as relações passaram a ter valor de troca, diferenciando-se da realidade imposta pelo modo de produção feudal. Nesse momento, como afirma Singer (1987), o dinheiro circulante agrega-se à produção, não se limitando somente à troca e à circulação, tornando-se ativo para a criação de mercados estabelecidos entre produção e venda.

Com a necessidade de expansão, o capital manufatureiro necessitou cada vez mais de mercados para comprar matérias-primas e vendê-las manufaturadas, acirrando-se uma disputa visível entre dois interesses: de um lado, as intenções da nobreza; de outro, as dos comerciantes locais. Dessa luta de classes, que futuramente dará origem ao modo de produção capitalista, foram criados os primeiros Estados Nacionais, que tiveram como primeiras tarefas a proclamação de símbolos, regulamentos e normas.

Singer (1987) é sucinto ao explicar que o Estado, como indutor de ações, surgiu primeiramente para preservar os interesses comerciais e, sobretudo, para lidar com as questões econômicas e monetárias:

> Sua estratégia de expansão requer a unificação do mercado nacional (inclusive os das colônias) e a sua dominação mediante o monopólio político. Ele necessita da intervenção do Estado Nacional para eliminar seus rivais do mercado, sejam estes artesãos locais ou manufatureiros estrangeiros. Segundo a doutrina mercantilista, cabe ao Estado promover as exportações e limitar as importações, de modo a maximizar o saldo comercial e deste modo promover a entrada de dinheiro (ouro ou prata) no país para reforçar o Tesouro real (Singer, 1987, p.18).

Com o advento da Revolução Industrial, a disputa hegemônica de classes, entre a realeza e os comerciantes, chegara ao fim. As máquinas agora substituíram gradualmente o trabalho humano, que ficou subjugado a mera engrenagem do bem de produção. A substituição das pessoas por aquelas apresentou ganhos para o capital, pela diminuição dos custos e pelo aumento da quantificação da produção, o que permitiu ainda mais acúmulo monetário por parte dos manufatureiros.

Paralela à ascensão da burguesia ao poder, consolidando seu bojo econômico e, paulatinamente, o político, surgem duas correntes: o liberalismo e o iluminismo. O primeiro é a ideologia, ou o arcabouço ideológico, que justifica que, diferentemente do período mercantil, os mercados deveriam se unir, competindo livremente entre si, com o mínimo de intervenção estatal. Assim, seu desenrolar é político e, depois, econômico. O iluminismo, por sua vez, foi o movimento científico e acadêmico que congregou todo o pensamento de oposição entre o "velho" e o "novo" então vigente. Seu sinônimo era modernidade. As principais premissas eram de que:

> O pensamento iluminista abraçou a ideia de progresso e buscou ativamente com a história e a tradição esposada pela modernidade. Foi, sobretudo, um movimento secular que procurou desmistificar e dessacralizar o conhecimento e a organização social para liberar os seres humanos de seus grilhões [...] Na medida em que ele também saudava a criatividade humana, a descoberta científica e a busca da excelência individual em nome do progresso humano, os pensadores iluministas acolheram o turbilhão da mudança e viram a transitoriedade, o **fugídio** e o fragmentário como condição necessária por meio da qual o projeto modernizador poderia ser realizado (Harvey, 2013, p. 23, **grifo meu**).

O aumento da circulação do dinheiro, a consolidação do modo de produção capitalista nas relações sociais, assim como na produção e no mercado, e a Revolução Francesa – caracterizada pela captura política, por parte da burguesia, do Estado Nacional, que se organizava mediante leis, normas e regulamentos – deram origem à noção de "fuga do cotidiano", conforme apontam Harvey (2013) e Barbosa e Silva (2011). Esse conjunto substanciou um sentimento de modernidade, o que permite afirmar que, nessa apreensão, o hábito do fugidio e, em certa medida, do "viajar", foi semeado a partir de uma concepção iluminista, notadamente nos estratos mais abastados da sociedade.

Iniciando-se no Século XVIII, os centros de banho – localizados no interior da Inglaterra, distantes das aglomerações urbanas e do mar, que, na época, era mitificado como

algo insalubre – tinham como principal função os tratamentos de saúde. Como aponta Ignarra (2003), eles passaram a ser procurados para fins de bailes, eventos, festas e espetáculos de entretenimento. Nesse período, surgiu o *Grand Tour*, viagens programadas e planejadas para os filhos das elites das realezas europeias ou da nascente classe burguesa, cuja finalidade era de cunho educacional e científico – circunscritas aos atrativos turísticos de países europeus, sobretudo França e Itália, com extensão, no máximo, às pirâmides do Egito.

Com a Revolução Industrial, a tecnologia, sobretudo no tocante à locomoção, avançou consistentemente. A *priori*, sua função era logística, como transporte de mercadorias por trens e barcos a vapor. Essa crescente importância da técnica no espaço-tempo consolidou-se a partir da estabilização da burguesia no cenário político e econômico local e global, e sua dominação passou a ser, paulatinamente, social, econômica e espacial, com enorme peso nos desdobramentos geopolíticos.

Paralelamente a esse processo, a partir dos fluxos gerados pelo avanço das técnicas nos sistemas e na tecnologia de mobilidade e transporte, configurou-se um compartilhamento entrecruzado entre cidades do turismo, em decorrência de seus fluxos e ações, cujas configurações eram restritas ao espaço urbano e ao Norte Global, notadamente no continente europeu. Não por acaso, essas cidades que compunham uma inicial forma hierárquica – representadas por aquelas com maior dotação de infraestrutura básica e turística e maior número de turistas – se apropriaram das técnicas suscitadas no início deste parágrafo e produziram um território turístico. Essa concepção cria uma diferenciação espacial de uma cidade em relação à outra, o que culmina na criação de uma hierarquia, dada pelas condições de circulação e distribuição do fenômeno turístico.

A imposição do ser humano no meio social encontra, neste instante, um rompimento paradigmático, pois a sociedade apropriou-se, a partir da tecnologia e de um componente científico, da natureza para a reprodução da vida. A tecnologia sempre esteve presente na vida da sociedade, desde a apreensão da agricultura para estabelecer-se em alguma localidade até o planejamento para a construção de infraestrutura ou de objetos no território.

Porém, até a consolidação do modo de produção capitalista, ela era transformada por técnicas sem o componente científico, cuja dependência da natureza ainda era demonstrada, de certa forma. A partir da Revolução Industrial, cria-se uma relação de subordinação da natureza à sociedade. Neste instante, a ciência e a tecnologia uniram-se à vida social e constituíram um

mosaico, cuja interdependência entre os três vetores tornou-se imprescindível ao desenvolvimento da sociedade, conforme Santos (2014) atenta:

> Com o sistema capitalista, começa o processo de unificação das técnicas, ainda que a diversidade no seu uso continuasse gritante, segundo os lugares. O fato de que os interesses do capital iam pouco a pouco tornando mais universais, conduzia igualmente a que o aperfeiçoamento técnico pudesse ser mais rápido e o uso de técnicas emprestadas mais difusos (Santos, 2014, p. 54).

As técnicas tornaram-se um meio para atingir um fim ao se aliarem à própria produção. A tecnologia, concebida na esteira da Revolução Industrial, cujo maquinário – sobretudo as máquinas de tear mecanizadas – tornou-se imprescindível à acumulação do capital. As viagens, conclui Siqueira (2005), agora ligadas ao descanso e ao lazer, deixaram de ter um componente essencial para a sobrevivência de uma sociedade e de suporte às obrigações institucionalizadas, passando a ser uma prática e um uso social incorporados à estrutura capitalista.

Acrescenta-se a isso que as atividades produtivas do turismo – ou seja, sua organização que, como resultado, criou bens e/ou serviços específicos – apresentaram-se como prática humano-social cuja existência não se deu somente para a subsistência das pessoas, mas também para satisfazer necessidades consideradas supérfluas, conjuntamente com o acúmulo de capital. Destarte, aqui, a sociedade passou a fazer turismo, que foi inserido na realidade das economias industriais e nos cotidianos das pessoas.

Assim, o turismo tornou-se parte do processo capitalista quando passou a ser um serviço constituído e integrado por meios de produção próprios ou por outros que se apropria. Porém, como prática social, o turismo ficava restrito às elites e àqueles que dispunham de capital para satisfazer essas necessidades pessoais. Em contraponto, a classe trabalhadora era apartada, em decorrência das jornadas de catorze horas de trabalho, sete dias por semana.

Em decorrência da incorporação do iluminismo ao cotidiano, sobretudo na Europa, com o excedente de capital destinado ao tempo livre e o barateamento dos deslocamentos causados pelo incremento tecnológico, por meio das ferrovias e barcos a vapor, surgiram viagens com fins de lazer, conforme Rejowski e Solha (2002).

Com o aperfeiçoamento e a especialização do turismo no território, materializados por empresas constituídas unicamente para promover viagens, houve uma diminuição dos valores das passagens e, com isso, uma popularização. As atividades produtivas do turismo,

incorporadas nesse período, apropriaram-se das tecnologias de circulação e transporte, o que propiciou o surgimento de um mercado, define Barbosa (2002).

Destaca-se, neste ponto, que as técnicas referidas foram apropriadas pelo turismo e, a partir dessa apropriação, o próprio fenômeno começou a se constituir na configuração das grandes cidades. Por causa delas, houve a constituição de infraestruturas e estabelecimentos turísticos, bem como um fluxo de pessoas, mercadorias, ações e demandas, alicerçados por uma prática sistematizada, mercadológica e social.

Essa certeza torna-se definitiva ao perceber que, a partir da compreensão de que as viagens não são feitas somente por motivos obrigatórios, mas também como forma de descanso, lazer e prazer, elas sofreram uma transformação cuja resultante deu-se na mercadoria de objeto e felicidade. Essa lógica suscitou uma incipiente psicosfera – ou seja, um ambiente de desejos, crenças, hábitos e linguagens que propiciavam o "fazer-turismo" – que se definiu em duas vertentes: o *status* para a afirmação de classe e a padronização da organização do turismo.

Sobre a primeira, ao longo do Século XIX e da Segunda Revolução Industrial, a desigualdade no mundo capitalista acirrou-se ainda mais, apesar dos primeiros passos da conquista de direitos pela classe trabalhadora. Por outro lado, com seu estabelecimento, surgiu uma fetichização do espaço como mercadoria, através das relações de produção do turismo, sobretudo pelas classes com poder econômico. Viajar passou a ser direito de alguns e negação para a maioria, configurando-se como uma forma de estratificação social e diferenciação na sociedade, defende Urry (2007).

Sobre a segunda vertente, havia o pensamento de que, para os estratos que podiam pagar, a viagem era uma forma de regenerar a saúde física e mental longe das poluídas e espúrcas cidades do Século XIX; o turismo revigorava e afirmava o poder aquisitivo das famílias. Isso projetou um pequeno consumo massificado do turismo, com deslocamentos quantitativamente jamais vistos. Dessa forma, criou-se uma interligação do turismo ao modo de organização fordista, pois houve:

> A aquisição de mercadorias produzidas mediante condições de produção de massa; uma taxa alta e crescente, de gastos com produtos destinados ao consumidor; produtores individuais que tendem a dominar determinados mercados industriais; o produtor como dominante, mais do que o consumidor; mercadorias que pouco se diferenciam umas das outras em virtude da moda, das variações sazonais e de segmentos específicos do mercado; escolhas relativamente limitadas – aquilo que

> existe tende a refletir os interesses dos produtores, quer a posse particular, quer pública (Urry, 2007, p.31).

Ao longo do Século XX, o turismo alterou-se por apenas duas condições: a primeira foi o aumento do poder aquisitivo da classe média e a conquista de direitos trabalhistas pela classe trabalhadora nos países centrais, com a diminuição gradual da jornada de trabalho, bem como a institucionalização de medidas econômicas anticíclicas, como as férias obrigatórias e remuneradas, o que possibilitou que parte dessas famílias fizesse turismo. Paralelamente, o desenvolvimento da indústria de transportes, da qual o turismo se apropriou eficazmente, aproximou ainda mais as localidades, consolidado pela produção de aviões e trens.

Nessa fase histórica, após a crise de 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial, houve o período conhecido como a "Era de Ouro do Capitalismo". Em um período entre o final da Década de 1940 e o início da Década de 1970, pouco menos de 40 anos, a economia capitalista não enfrentou uma crise estrutural. Isso impactou econômica e socialmente as realidades das pessoas, pois:

> Ao longo de todo o período 1945-1970, o setor público cresceu, na maioria dos países capitalistas, em termos absolutos e relativos. Isso se deu, em parte, pelo desejo de os governos controlar os serviços de infraestrutura (energia, transporte, comunicações) e de outros setores básicos, no intuito de planejar o desenvolvimento econômico. E, em parte, ocorreu também em resposta a demandas das classes trabalhadoras, que lograram em conquistas, nesses países, a socialização da medicina, a generalização do ensino médio e o aperfeiçoamento da previdência social. A acumulação do capital foi mantida em nível elevado para a expansão, tanto do consumo privado, como o do gasto público (Singer, 1987, p. 55).

Essa composição também teve reflexos no turismo, observado, pois:

> A partir do final da Segunda Guerra Mundial, [quando] acontece uma grande revolução tecnológica, notadamente no setor industrial, que resulta em uma aceleração de riquezas e em uma escalada do poder aquisitivo de parcelas da população mundial. Os sujeitos de demanda nunca tiveram condições mais favoráveis para propiciar gastos em viagens de lazer. Um contínuo aumento do PIB, de 3% ou mais ao ano nos países da Europa Ocidental, propiciou um crescimento de 6% ao ano das viagens. O turismo mostrou-se elástico em relação à renda. Esse grande crescimento, no entanto, concentrou-se nos 25 países mais desenvolvidos do mundo. Esses países que englobavam menos de um quarto da população mundial concentraram 85% das chegadas de turistas internacionais e 80% dos gastos dos mesmos (Ignarra, 2003, p. 6).

A consolidação dessas benesses deu-se em decorrência de três motivos: a) a destruição das cidades europeias devido à Segunda Guerra Mundial, o que ocasionou o uso

de matérias-primas e, com a demanda, fortaleceu a indústria de bens pesados; b) o fortalecimento da capacidade do capital produtivo de regenerar-se rapidamente para reproduzir-se, por meio de créditos, empréstimos e protecionismo; e c) em decorrência do componente geopolítico perpetrado pela Guerra Fria, usado primeiramente como estratégia político-ideológica e, posteriormente, como ação econômico-social: a constituição do Estado de bem-estar social.

Ele permitiu o aumento do desenvolvimento interno, por meio da criação de empregos e da manutenção competitiva dos salários, e as taxas de emprego e renda também aumentaram, o que estimulou as indústrias de bens de consumo, bem como o terceiro setor e, indiretamente, o turismo, observa Piketty (2014). Nesse período, não obstante, é conhecido como o *boom* do turismo de massa, com um grande aumento quantitativo do fluxo turístico global, inclusive impulsionado pela conquista de direitos da classe trabalhadora, porém quase que circunscrito à Europa e aos Estados Unidos.

Paralelamente, o papel do Estado tornou-se primordial, pois passou a ser o indutor e o reprodutor de políticas, ações essas que reverberaram no turismo. Isso justifica, neste mesmo período, e em um aporte global, o surgimento das primeiras normas e estruturas dentro das administrações públicas para ordenar o turismo. As ações, consolidadas por meio de aportes governamentais, tinham três vetores de intenção: planejamento em todo o ciclo; promoção da infraestrutura dos objetos turísticos no território, como hotéis, restaurantes e similares; e mitigação dos impactos – sobretudo negativos – do fluxo turístico em determinado território, compreende Barreto (2003).

Na Década de 1970, o turismo e as tecnologias de transporte se especializaram ainda mais, com consequências no espaço-tempo: os primeiros cursos profissionais e de qualificação especificamente para entender o turismo, dotando-o de um arcabouço técnico-científico próprio para ser pensado e planejado; e a produção dos maiores e mais rápidos meios de transporte do mundo: o *Boeing 747*, o maior já visto até então na história, o *TU-144* e seu concorrente, o *Concorde*, e a implantação de trens de alta velocidade na Europa.

Eles consolidaram de vez o uso da tecnologia nos deslocamentos. Todas essas iniciativas foram caracterizadas por uma ação demandada pelo Estado, o que o configura como um agente elementar de planejamento, uso e desenvolvimento das atividades de produção e, de certa forma, também do turismo.

Com a crise de superacumulação iniciada a partir da Década de 1970, provocada no centro do capitalismo mundial, a economia global começou a desacelerar. Nesse instante, as intencionalidades dos sujeitos que controlam o modo de produção capitalista alteraram-se: essa mudança deu-se na organização do trabalho, na sua consequente divisão, bem como no papel do Estado, das firmas e das instituições em geral. O modo de produção fordista deu lugar à acumulação flexível, e o Estado, com suas políticas públicas, tornou-se controlado, com a diminuição das políticas sociais e da transferência de renda.

Consolidou-se essa ideologia, intitulada neoliberalismo, com a ascensão política de teóricos desse pensamento em cargos de finanças ou orçamentários de países centrais, notadamente no Reino Unido e nos Estados Unidos, por meio da eleição de direitistas como Ronald Reagan e Margaret Thatcher. A própria reprodução da sociedade alterou-se, com uma sobreposição estrutural entre o período anterior e o posterior a esse processo historicizado, ocorrido nos últimos três decênios do Século XX, porque:

> A modernidade fordista está longe de ser homogênea. Há muito nela que se vincula com uma fixidez e uma permanência relativas – capital fixo na produção em massa, mercados estáveis, padronizados e homogêneos, uma configuração fixa de influência e poder político-econômicos, uma autoridade e metateorias altamente identificáveis, um sólido alicerce na materialidade e na racionalidade técnico-científica e outras coisas dessa espécie. Mas tudo isso gira em torno de um projeto social e econômico de vir-a-ser, de desenvolvimento e transformação das relações sociais, de arte áurica e de originalidade, de renovação e vanguardismo. A flexibilidade pós-moderna, por seu turno, é dominada pela ficção, pela fantasia, pelo imaterial (particularmente no dinheiro), pelo capital fictício, pelas imagens, pela efemeridade, pelo acaso e pela flexibilidade em técnicas de produção, mercados de trabalho e nichos de consumo (Harvey, 2013, p. 304-305).

A acumulação flexível, em decorrência do avanço das técnicas, pode se reproduzir não mais pela justaposição dos territórios, mas por sua sobreposição, dado, inclusive, não haver qualquer ligação íntima com a realidade de um lugar específico.

Outra característica é o fim da padronização que reinara sob a égide do fordismo, tanto nas linhas de produção quanto nas organizações administrativas das empresas e nas estruturas da produção capitalista. Essa sistematização, na qual a divisão do trabalho se materializava na especialização e no conhecimento específico do trabalhador para a realização de determinada função, foi definhando.

Desde a Década de 1970, o fordismo deu lugar a um modo de organização taylorista – cujo modelo de trabalho não se sustentava na qualificação inerente ao cargo ocupado – em que as funções laborais passaram a ser não fixas nem rígidas, mas fluidas, caracterizadas pelo domínio de todo o processo de fabricação ou concepção de um bem ou serviço e pela aplicação, a partir de impulsos individuais, de habilidades e técnicas específicas.

Urry (2007) é taxativo ao afirmar que o turismo também se adaptou a essa variável, caracterizada pela diminuição da participação industrial nas atividades produtivas e nas relações de produção. O autor classifica, assim, o turismo como um fenômeno pós-industrial, sobretudo a partir da Década de 1970: com o *boom* do terceiro setor nas economias capitalistas ocidentais, houve um aumento exponencial do setor de serviços e comércio, e, nesse contexto, o turismo apropriou-se desse movimento.

Mas sua essência singular reside, notadamente, nas ações síncronas dos sujeitos, o que provocou, nas próprias relações de produção, um movimento único, independentemente das localidades, conforme defende Santos (2014b):

> O fenômeno da simultaneidade ganha, hoje, novo conteúdo [...] Hoje, cada momento compreende, em todos os lugares, eventos que são independentes, que, por intermédio dos satélites, permitem a fotografia do planeta, permitem-nos uma visão empírica da totalidade dos objetos instalados na face da Terra. Como as fotografias sucedem em intervalos regulares, obtemos, assim, o retrato da própria evolução do processo de ocupação da crosta terrestre. A simultaneidade retratada é fato verdadeiramente novo e revolucionário para o conhecimento do real e o correspondente enfoque das ciências da sociedade, alterando-lhes, assim, os paradigmas (Santos, 2012, p. 133).

Esse fenômeno implica um mundo em que o uso sistemático da ciência e da técnica torna-se não somente essencial para a reprodução do capital, mas também para a reprodução da vida. Essa existência imposta pela simultaneidade é consequência de um mundo cada vez mais mundializado, cujas técnicas avançaram a tal ponto que suas vertentes tornam-se verticais e homogêneas, desde a acumulação do capital até o dia a dia das pessoas, as quais são substancializadas por meio de contornos não apenas econômicos, mas também culturais e de apreensão pelo consumo, como defende Castells (2001).

Outro fator a ser mensurado é a instantaneidade e a rapidez, que denotam um escopo imediato e efêmero, sendo continuamente renovado em um ciclo de tempo veloz, numa

celeridade contumaz dos processos. Essa velocidade, possibilitada pela unicidade técnica, produz um espaço-tempo rápido, próprio do capital.

A sociedade informacional, como aborda o sociólogo Manuel Castells (1942–), o período do meio técnico-científico-informacional, como afirma o geógrafo Milton Santos (1926–2001), ou ainda a sociedade líquida, como sustenta o filósofo Zygmunt Bauman (1925–2017), apresentam, apesar das nomenclaturas distintas, uma convergência ao observar que o processo pelo qual o modo de produção se reproduz atualmente tem, como instância precípua, a atribuição crucial da informação, cuja característica é sobrepor-se às atividades produtivas e às relações de produção anteriores, a serviço da reprodução capitalista. Aliada à simultaneidade e à instantaneidade, bem como à não rigidez e ao avanço da tecnologia sobre a rotina das pessoas, essa dinâmica deságua na crescente e dependente informatização da técnica e dos usos nos territórios.

O turismo, enquanto fenômeno capitalista, também é afetado pela sociedade informacional. Com a acumulação flexível, houve um distanciamento das fronteiras e uma busca por universalidade. Por isso, o turismo transformou-se significativamente diante do fenômeno da globalização, aponta Gastal (2002). Como consequências principais, observa-se o:

> Aumento da liberalização do comércio mundial, incorporação de novas tecnologias como a informática e as telecomunicações, integração horizontal e vertical das empresas de turismo, difusão territorial do consumo e flexibilização do trabalho nos diversos setores produtivos, incluindo o próprio setor do turismo (Beni, 2004, p. 19).

Nesse período, houve também uma nova alteração da psicosfera. Modificada pelas técnicas de informação e comunicação, que tinham como finalidade, cada vez mais, o incentivo e a propaganda a favor das trocas culturais entre diferentes lugares, fez com que, intimamente, crescesse o desejo de viajar. Isso fomentou uma técnica de mensuração e qualificação de produtos e ideias cuja finalidade era a sua comercialização, como o *marketing* ou a promoção do turismo, corroborando Molina (2003) e Santos e Silveira (2012).

Há pontos positivos na globalização, como a evolução dos meios de transporte, inclusive intercontinentais, além dos avanços e das facilidades nas comunicações, como apontam Rejowski e Solha (2002). Porém, a informação e o incremento tecnológico passaram a ser elementos fundamentais para o consumo de turismo no atual estágio do modo de produção

capitalista. Cada vez mais informatizados, os sistemas de acolhimento, hospedagem, localização e avaliação do turismo fazem-se presentes, tornando-se primordiais – e não coadjuvantes – para a própria existência dos fluxos turísticos no território.

Alinhadas unicamente ao consumo, a instantaneidade e a simultaneidade são suscitadas quando o capital financeiro se associa aos equipamentos do turismo, agregando-se às incorporadoras, imobiliárias e instituições financeiras internacionais, como redes de hotéis e construtoras, assumindo seu papel especulativo e de integração à unicidade técnica e à lógica da produção *just-in-time*.

Por último, a instantaneidade revela-se nos destinos "da moda": seus ciclos de vida e morte tornam-se muito mais constantes e dinâmicos, denotando que, agora, o turismo nasce da expectativa do indivíduo, da arguição pessoal com vistas ao prazer, situado no imaginário de cada um, como aponta Urry (2007). A própria segmentação do turismo surge nesse contexto, sob uma ótica meramente mercadológica, para dar respostas a esses anseios, a partir de um prospecto individual dos turistas, cada qual com necessidades e interesses específicos.

Essa instantaneidade foi acelerada com o advento e a propagação da internet na vida cotidiana. Com ela, o espaço, por meio da virtualidade, também se impõe, o que culmina em uma sobreposição a outros espaços. Pessoas podem avaliar, pesquisar, planejar uma viagem e até mesmo visitar cidades e atrativos turísticos a quilômetros de distância de seu local de residência, o que, na literatura, consolidou-se sob o nome de "pós-turismo", mas caracteriza, nada mais, que a convergência entre técnicas, ciência e informação no fenômeno turístico, dada a atual estrutura do sistema capitalista, conforme teoria elaborada por Molina (2003).

Segundo este autor, a função do setor público – e, consequentemente, do Estado – em relação ao turismo também se alterou: aumentou a participação da iniciativa privada e do capital na gestão e no planejamento do turismo ao redor do mundo. Institucionalmente, houve o compartilhamento da gestão, com sua descentralização para escalas político-administrativas menores, como municípios e regiões, bem como a transferência de atribuições para membros das empresas, com a fragmentação dos macroplanejamentos.

Por outro lado, Hall (2001) enfatiza que todo esse movimento teve duas consequências que modificaram o planejamento e a estruturação produtiva do turismo. A primeira é a inserção de outros sujeitos na sua governança, com a possibilidade de indivíduos fora do quadro de

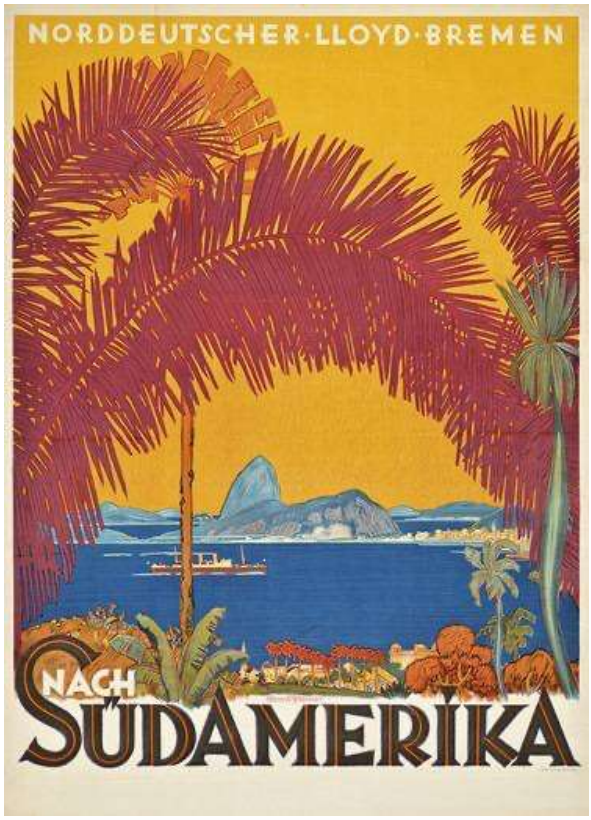
agentes econômicos e políticos terem condição de pautar suas demandas. No entanto, como argumentam Burtzyn (2003) e Silva *et Al.* (2021), essa configuração dá a entender que houve ampliação do poder decisório, quando, na realidade, ocorreu apenas um aumento quantitativo desses sujeitos na participação, majoritariamente consultiva. As instâncias de poder – essas sim deliberativas – permaneceram inalteradas.

A segunda posição está ligada à anterior e diz respeito à concepção endógena do turismo, cuja gestão é promovida em um movimento sobreposto, de "cima-baixo-cima" ou *bottom-up*. Contudo, isso também se reveste de uma prerrogativa enganosa, visto que a posição de controle efetivo e a dominação dos recursos econômicos e políticos das forças produtivas permanecem inalteradas nas mãos dos agentes econômicos, homogeneizando o próprio turismo e suas práticas e relações econômicas e sociais, como conclui a pesquisa de Sousa (2018).

Como desdobramento global, observa-se que os trabalhadores do turismo tiveram suas garantias laborais flexibilizadas. Com a diminuição das regras trabalhistas, em prol de uma maior acumulação de capital, houve perda de direitos, tornando a mais-valia maximizada de forma latente, como defende Siqueira (2005). Por isso, o papel da sociedade informacional acarreta uma dicotomia no turismo: o avanço da tecnologia, da instantaneidade e das relações sociais e econômicas informacionais tornou o turismo, qualitativamente, melhor?

Essa mesma lógica linear é observada no Brasil. O fenômeno do turismo no país teve ressonância a partir de uma lógica de fora para dentro, com as incipientes sistematizações entre objetos e ações notadamente a partir da Década de 1920, voltadas à chegada de turistas estrangeiros, europeus e estadunidenses, mas também de países vizinhos, sobretudo nos estados do Sul do Brasil. Substancialmente alimentados pelos meios de circulação que propiciaram o florescimento do turismo no continente europeu, os fluxos de cabotagem e as conexões aéreas partiam de metrópoles globais, como Londres, Paris, Berlim e Nova Iorque, com destino a cidades brasileiras.

Figura 1. Cartaz de promoção turística, retratando a paisagem ensolarada e tropical do Rio de Janeiro, na Década de 1920.



Fonte: retirado da internet (2024).

A justificativa para a escolha dessas cidades é tríplice: a divisão territorial promovida pelo turismo, concentrada nessas duas localidades, especialmente na primeira; a infraestrutura, sobretudo de aeródromos, hangares e portos; e a posição estratégica dessas cidades entre os destinos iniciais e finais, funcionando como uma espécie de "escala", conforme aponta Beni (2006).

A atuação do Estado, até o início do período pós-guerra, restringia-se ao aporte diplomático e à política de imigração, à preservação dos bens culturais e à capacidade de projetar "a imagem do Brasil", notadamente durante a ditadura do Estado Novo, funcionando como uma espécie de propaganda e de criação de uma "mística" e de um "imaginário" acerca dos elementos do território. Buscou-se difundir um ideário e legitimar a identidade brasileira por meio da imposição do governo. Para isso, foi concebida uma gestão pública profissional, institucionalizada no DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda, que tinha como foco de atuação seis áreas: propaganda, radiodifusão, cinema e teatro, serviços auxiliares e turismo, conforme elencam Schwarcz e Starling (2018). Essa mesma configuração – com o turismo se

desenvolvendo nas cidades litorâneas e onde havia concentração de infraestrutura, notadamente no Sudeste – corroborou a lógica vigente desde a Década de 1920 e manteve-se inalterada durante os quatro decênios subsequentes, observa Santos Filho (2008).

Institucionalmente, houve a criação de órgãos públicos voltados diretamente para o turismo, como a COMBRATUR, instituída durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Nesse organismo, tratou-se, pela primeira vez, de uma predisposição de diretrizes organizadas, com objetivos e metas – como a criação de um diagnóstico nacional, a coordenação dos fluxos do turismo doméstico e estrangeiro no Brasil, a padronização e a promoção do turismo em todo o território nacional –, bem como a elaboração e a pretensão de constituição prévia de um plano nacional de turismo, segundo Cruz (2000).

É importante salientar que, nessa fase, em decorrência do ambiente democrático que pairava sobre a vida brasileira – sobretudo entre os estratos mais escolarizados, mas também entre as classes operárias, trabalhadoras e camponesas –, as pressões dessas categorias sociais contribuíram para a reformulação de políticas públicas mais abrangentes. Até 1962, quando se iniciou o ciclo de declínio da economia industrial brasileira, que perdurou até 1967, o país conseguiu gerar desenvolvimento social, com inflação razoavelmente baixa – para os categorias da época –, manutenção do emprego e da renda, e crescimento econômico sustentável, embora com concentração espacial na Região Sudeste, resultado do movimento de industrialização impulsionado durante o período Vargas, conforme defende Bresser-Pereira (1987).

Com a extinção da COMBRATUR em 1962, repetiu-se, nesta fase, o hiato anteriormente verificado entre 1945 e 1958: não houve preocupação com o turismo enquanto política pública até o ano de 1967. Durante a Década de 1960, o turismo de massa foi gradualmente alavancado, tanto pelo deslocamento de pessoas exclusivamente com fins turísticos, quanto pelo crescimento das viagens aéreas, terrestres e ferroviárias. O golpe de 1964 e o subsequente processo de aceleração econômica, que consolidou a Ditadura Cívico-militar, propiciaram à classe média a possibilidade de viajar, segundo Bresser-Pereira (1982).

Nesse período, já se percebe uma preocupação territorial nas políticas de turismo formuladas no final da Década de 1960. Contudo, essa articulação reproduziu a mesma lógica vigente desde a Década de 1920: concentração do turismo nas grandes cidades – por oferecerem melhores condições de infraestrutura – e no litoral, fomentando a imagem propagandística do Brasil como “terra de sol e praia”, conforme defende Sousa (2015).

O autor continua, destacando que, impulsionado pelos planos da Ditadura Cívico-militar referentes ao desenvolvimento econômico e regional, foi assinado, em 1966, o Decreto-Lei nº 55/1966, que culminou na criação da EMBRATUR, efetivamente implantada em 1967, e do CNT – Conselho Nacional de Turismo, também implementado nesse ano. A criação de um órgão na estrutura da administração pública federal conferiu ao turismo contornos de importância e prioridade por parte do poder público, deixando de ser marginalizado e, dialeticamente, sendo integrado ao setor produtivo – seja pela profissionalização do turismo, seja por sua inserção na formulação e implementação das políticas públicas.

Durante toda a Ditadura Cívico-militar, a política nacional de turismo baseava-se em duas premissas: o incentivo ao aumento do número de turistas, por meio de promoção, investimentos e concessão de crédito – cristalizado por aportes provenientes de fundos que não dependiam do orçamento governamental, mas de incentivos fiscais –; e o financiamento de pesquisas, voltadas à inventariação e ao diagnóstico do turismo nacional.

A gestão pública era caracterizada por uma ligação umbilical entre a EMBRATUR – responsável pelas pesquisas em todas as suas fases e pela tomada de decisões técnicas – e o CNT – detentor do poder político nas decisões e da execução da política pública e seu acompanhamento. Ao longo da Quinta República Brasileira (1964-1985), essa predisposição da EMBRATUR de concentrar o conhecimento técnico e, a partir dele, orientar a implementação da política turística, caracteriza a atuação estatal no turismo como puramente tecnocrática.

Nesse período, foram estabelecidas as primeiras medidas de financiamento ao turismo: o FUNGETUR (Fundo Geral de Turismo), existente até hoje, destinado à concessão de crédito a empresários e aos governos estaduais e municipais para implantação de infraestrutura turística e unidades habitacionais; o FINOR, voltado à Região Nordeste; e o FINAM, direcionado aos estados que integram a Amazônia Legal. Contudo, a aplicação desses fundos concentrou-se deliberadamente nas mãos do grande capital, com destinação prioritária ao setor hoteleiro. A maior parte dos recursos foi utilizada quase exclusivamente na construção de hospedagens de luxo para as classes de maior poder aquisitivo, um fluxo de dinheiro público injetado diretamente no mercado turístico, o que resultou, a longo prazo, em um desequilíbrio espacial na distribuição de hotéis e equipamentos de hospedagem. Outra parte dos recursos foi utilizada

na modernização de infraestruturas, especialmente rodovias e aeroportos, nas imediações de destinos turísticos já consolidados, conforme apontam Cruz (2000) e Beni (2006).

É importante destacar que o fomento regional da política pública de turismo trazia consigo forte carga político-ideológica. Durante as gestões da EMBRATUR que coincidiram com o I e o II PND – Planos Nacionais de Desenvolvimento – e com o período do "milagre econômico", o turismo foi apropriado como instrumento de integração nacional e perpetuação da visão geopolítica da Ditadura Cívico-militar. A destinação de recursos às regiões Nordeste e Amazônia representava uma estratégia de segurança nacional, como se observa em Brasil (2016). Simultaneamente, com o milagre econômico, consolidou-se um incipiente turismo doméstico, cujos polos emissores estavam concentrados nas classes médias e altas das maiores cidades brasileiras, que passaram a viajar para destinos turísticos fora da Região Sudeste.

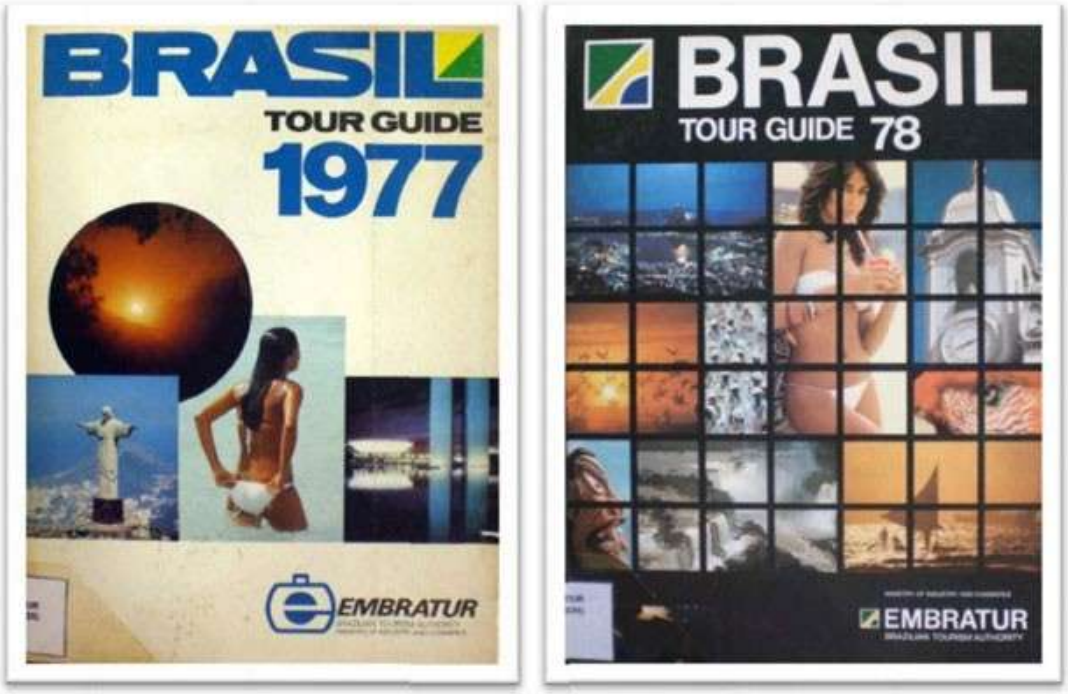
Paralelamente, o governo militar direcionou recursos para hotéis, companhias de ônibus e companhias aéreas com capital majoritariamente nacional, o que revelava, naquele momento, uma relação global-local ainda pouco evidente no turismo e em sua espacialidade, mas já indicando uma interdependência exógena crescente, marcando o início da internacionalização do setor. O governo incentivava a criação de rotas aéreas e a modernização das rodovias, além de disponibilizar – ainda que de forma anacrônica – o FUNGETUR aos agentes do grande capital.

De fato, o turismo foi amplamente expandido, agregando valor de troca aos territórios que, até hoje, são fruto de um processo de maturação entre o capitalismo – então nacional, hoje internacional – e o Estado brasileiro, conforme observa Cruz (2000). O componente técnico foi, a partir da Década de 1970, representado pelas telecomunicações – com a capilarização da televisão e do telefone –, o que intensificou ainda mais o caráter propagandístico dos territórios turísticos. Esse imaginário alinhava-se às decisões do regime de segurança nacional, incorporando o território ao projeto político, e articulando o setor produtivo do turismo às políticas públicas nacionais e seus benefícios.

No plano internacional, o avanço do meio técnico proporcionou sustentação para suavizar e recuperar a imagem do Brasil perante outros países. Mesmo no contexto geopolítico da Guerra Fria e sob um regime ditatorial, o progresso na comunicação permitiu ao Estado construir a imagem de um país harmonioso, pacífico e livre de conflitos. A televisão e a propaganda auxiliaram na difusão da filosofia da política de turismo, inclusive dos estereótipos

resumidos no acrônimo SSS (*Sex, Sun and Sand*), promovidos no exterior, inclusive em cidades onde a espacialização do turismo era recente, como Fortaleza, Recife e Salvador, o que atraiu turistas estrangeiros, conforme observa Beni (2006).

Figura 2. Cartazes de promoção turística durante a Ditadura Cívico-militar



Fonte: Embratur (2024)

Com o fim dos efeitos e dos impulsos de dinamização da economia ao final da Década de 1970, as atribuições das políticas públicas de turismo passaram a ter maior peso no que se refere ao estímulo à vinda de turistas do exterior. Houve uma diminuição do fluxo de turistas dentro do Brasil, como desdobramento das facetas da recessão iniciada ainda no final do governo Geisel (1974–1979) e consumada no governo João Figueiredo (1979–1985). O turismo passou a ser, acima de tudo, um fator de atração de divisas.

Com a ruptura institucional provocada pelo fim da Ditadura Cívico-militar e o início da Sexta República (1985 até os dias atuais), um novo código normativo foi proclamado para substituir a decrépita Constituição de 1967. Foi convocada, a partir das eleições parlamentares e estaduais de 1986, uma Assembleia Constituinte que, ao longo de pouco mais de um ano, recebeu cartas, sugestões e opiniões da sociedade civil.

Aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada em 5 de outubro de 1988, a nova

Constituição apresenta, entre suas centenas de dispositivos, a citação de diversos temas, entre eles o turismo – mais precisamente no artigo 180, inserido no capítulo "Da Ordem Econômica e Financeira", o qual determina que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico" (Brasil, 2022, p. 110).

Constata-se o ineditismo de se vincular o turismo à Carta Magna de 1988. Criticamente, a Constituição possui muitos artigos que tratam dos mais diversos temas, como contraponto à limitação de direitos e ao ranço centralizador e autoritário empunhado pelo Estado durante a Ditadura Cívico-militar. Contudo, é necessário reconhecer um certo engessamento do próprio funcionamento da administração pública, uma vez que foram institucionalizadas e normatizadas relações de produção e de cunho social que poderiam ser tratadas fora da rigidez do texto constitucional. De qualquer forma, essa composição é vista de maneira majoritariamente positiva, pois alçou o turismo à condição de importante fator de desenvolvimento social e econômico, assumindo papel de relevância nas políticas do Estado brasileiro.

No entanto, é preciso notar que, no artigo referido, a leitura inicial que se deve ter em mente é a de que a promoção do turismo não deve ser centralizada no Governo Federal, institucionalizada apenas por meio das ações da EMBRATUR e do CNT, mas descentralizada para as demais unidades federativas e os municípios. Todavia, esses órgãos descentralizados operavam, em muitos casos, como uma sucursal da entidade nacional, basicamente responsáveis por orientar e propagar localmente as demandas da EMBRATUR, bem como realizar a inventariação turística, que fundamentava o repasse de recursos.

Outro ponto a se considerar é a presença do termo "desenvolvimento" no texto legal. Isso suscita um contraponto entre este termo e o de "crescimento". Apesar de parecerem sinônimos, não o são. O crescimento se refere a um incremento meramente contábil e atuarial, enquanto o desenvolvimento pressupõe um avanço socioeconômico, caracterizado pela melhora qualitativa dos índices econômicos com impacto na realidade social, conforme defende Furtado (1967). Com isso, entende-se que as propostas não devem visar apenas melhorias quantitativas, mas também melhorias sociais, por meio do turismo, com vistas à equidade, ao enfrentamento da pobreza e à redução das desigualdades.

Quando se opta pelo crescimento, faz-se uma escolha política em que a economia e

a racionalização da cadeia produtiva passam a ser a prioridade das políticas públicas, o que implica desconsiderar outros categorias e categorias analíticas em sua formulação. Como reprodutor do modo capitalista de produção, isso pode ampliar os benefícios para os sujeitos econômicos, ao mesmo tempo em que minimiza ou ignora as questões sociais que os circundam: pobreza, baixos salários, poluição e segregação socioespacial.

Após a primeira eleição presidencial pós-Ditadura Cívico-militar, em 1989, o neoliberalismo passou a ser introduzido no país com maior intensidade, especialmente durante o governo Collor (1990–1992). Seguindo a linha geral de sua implementação, o modelo foi forjado a partir da nova realidade gestada pelo meio técnico-científico-informacional, concebido no contexto espaço-temporal da globalização, em que as ações políticas e os territórios passaram a ser cada vez mais influenciados por dinâmicas globais, unificadas e dotadas de unicidade técnica.

Basicamente, a doutrina neoliberal impunha ao Brasil sete diretrizes, segundo Schmidt (1999): a privatização da economia, a liberalização dos mercados, o antinacionalismo, a redução da carga tributária, o corte nos gastos públicos, a privatização dos serviços públicos e a flexibilização do mercado de trabalho. No campo do turismo, houve um enxugamento da máquina pública, a desregulamentação e a abertura do mercado brasileiro ao setor produtivo globalizado, especialmente nos ramos da hotelaria e da aviação civil.

O Sistema Nacional de Turismo, que funcionava com base em um arranjo bipartite entre a EMBRATUR e o CNT, foi extinto. O CNT, enquanto órgão público executor da política, foi dissolvido e integrado à EMBRATUR, que, por sua vez, esteve próxima de ser liquidada e privatizada – o que não ocorreu devido à pressão do próprio setor produtivo. Além disso, o governo transferiu a sede da entidade do Rio de Janeiro para Brasília.

Quanto à gestão do turismo em si, devido à derrocada econômica que se prolongaria até o Plano Real, o foco da administração pública passou a ser a atração de turistas estrangeiros como forma de geração de divisas. Por isso, em decorrência do surgimento de pautas da pós-modernidade, outros temas começaram a ser debatidos como “fundamentos filosóficos” do turismo brasileiro. Sob a égide da democracia, a tríade "sol, sexo e areia" foi, paulatinamente, abandonada e substituída por uma nova perspectiva. Assim, o Brasil passou a ser contextualizado em outro cenário: natureza, ecoturismo e diversidade social, cultural e ambiental – sem, contudo, abandonar a narrativa do Brasil como um país de “sol e praia”,

conforme divulgado em Brasil (2016).

Figura 3. Cartazes de promoção turística sob o regime democrático, elaborados durante a gestão Marcelo Freixo (2023-2027) na presidência da EMBRATUR, no governo Lula III



Fonte: Embratur (2024)

Conforme a interpretação dos trabalhos de Beni (2006), Santos Filho (2008) e Brasil (2016), até o início da Sexta República Brasileira (1985–atualmente), as políticas de turismo seguiram quatro direções, mesmo com meio século de existência: a primeira é a protagonização, por parte do Governo Federal, da promoção do turismo. Em um primeiro momento, tratava-se de uma forma de regular a imagem do Brasil no exterior, mas, após o período Vargas, passou a ter uma finalidade latente: a atração de mais turistas estrangeiros para o Brasil.

A segunda foi a institucionalização e o planejamento do turismo, com o objetivo de regulá-lo e, nisso, regular também a própria prática do turismo, coordenando o fluxo turístico e a oferta turística. Isso envolveu a definição de diagnósticos e diretrizes comuns para a gestão do turismo no Brasil, a concepção de políticas públicas e a criação de órgãos específicos para esse fim, como a extinta COMBRATUR e a EMBRATUR.

A terceira direção foi o financiamento, por meio de recursos do Orçamento Geral da União, de deduções fiscais e de créditos subsidiados, inclusive com fundos específicos para o turismo, como o FUNGETUR, o FINOR e o FINAM, com a finalidade de criar condições e

manter infraestruturas básicas e turísticas. Porém, esse financiamento, em regra, deu-se de maneira não capilarizada e não interiorizada, pois foi direcionado, senão às grandes cidades, à constituição de infraestruturas de circulação, sobretudo aeroportos e à manutenção e ampliação de rodovias, priorizando os lugares onde o turismo já estava consolidado no território, como nas cidades litorâneas brasileiras. Isso fomentou o aumento e a manutenção do fluxo turístico para essas localidades e, indiretamente, contribuiu para acentuar as desigualdades socioespaciais gestadas pelo turismo, com foco em algumas cidades específicas, em detrimento de outras.

A quarta direção foi a concentração e a definição de critérios baseados nas demandas e nos interesses corporificados por ações oriundas do Governo Federal, que passou a encarar o turismo como um setor meramente econômico e, durante a Ditadura Cívico-militar, como um fator de segurança nacional que justificava a ocupação e a interiorização do território brasileiro, fundamentando os repasses. Contudo, a decisão final era sempre tomada com base em critérios técnicos definidos pela EMBRATUR, sem a participação de outros agentes estatais, mesmo com a existência do CNT, que, até sua extinção, servia como instância para que o Governo Federal apresentasse o andamento das políticas públicas aos seus membros – os quais, em sua maioria, pertenciam à própria administração pública.

Permite-se, assim, observando a existência de quase cinquenta anos de políticas diretas e indiretas para o turismo, formular que suas principais teses e diretrizes foram reproduzidas de maneira ordenada ao longo de quatro fases da República Brasileira – da Terceira à Sexta – com finalidades recorrentes: aumentar o número de turistas, por meio do financiamento e da regulação pública conduzidos pelo Governo Federal, com diretrizes formuladas pela esfera nacional, em áreas específicas, e sem a participação política ativa de outros atores, conforme Quadro 1.

Quadro 1. Características das políticas públicas federais de turismo até 1994 no Brasil e suas finalidades

Escopo das ações	Finalidades
Promoção de turismo	• "Vender" o Brasil no exterior, com a finalidade de aumentar o número de turistas estrangeiros, logo, divisas.
Institucionalização do turismo	• Regulação do turismo, de modo a ordená-lo, bem como o seu funcionamento, com regras definidas; • Criação de políticas públicas mantendo o Estado como protagonista político; • Institucionalização de órgãos federais.
Financiamento do turismo	• Fomentar o mercado turístico e o respectivo capital, com a dotação de recursos públicos ou incentivos fiscais para a constituição de objetos do turismo, sobretudo em territórios turísticos já consolidados; • Infraestrutura básica – notadamente as de circulação – e turística – notadamente as de hospedagens –, inclusive com a gestão estatal em alguns casos; • Manter a capacidade de atração de turistas por meio dessas infraestruturas, por isso a opção de foco nas instalações de circulação, para facilitar o deslocamento, e de hospedagens, para proporcionar o pernoite.
Gestão do turismo	• Centralizada no Governo Federal a partir de suas necessidades e intencionalidades; • Participação extraestatal inexistente.

Fonte: Beni (2006); Santos Filho (2008); Brasil (2016).

Entre 1994 e 2003, o turismo foi alçado ao primeiro escalão da administração pública federal, após *lobby* das associações representativas do setor hoteleiro. Em um primeiro momento, durante o governo Itamar Franco (1992-1995) e o primeiro mandato do governo FHC (1995-1999), esteve vinculado ao Ministério da Indústria, do Comércio e dos Serviços. No segundo mandato deste (1999-2003), passou a estar vinculado ao Ministério do Esporte e Turismo.

Durante esse período, observaram-se dois importantes movimentos: o primeiro foi a institucionalização da segmentação do turismo a partir de nichos de mercado, o que direcionou a atuação da administração pública para o oferecimento de políticas e infraestruturas voltadas ao atendimento dessa demanda mercadológica. O segundo foi a descentralização institucional para outras escalas político-administrativas, promovendo a emancipação política dos governos estaduais e, sobretudo, municipais, para a criação de programas e políticas desvinculados da EMBRATUR. Nesta esteira, foi institucionalizado o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

1.2. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo teve, como princípio, "fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos Municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política" (Brasil, 2016, p. 12), dotando uma finalidade não unicamente econômica, mas relacionada com outros campos do fenômeno turístico. Ele também é fruto, pela primeira vez, como aponta Beni (2006), de um debate entre sociedade civil, iniciativa privada, academia e Governo Federal. Porém, o autor justifica que a sua inovação vai além disso, pois:

> Foi criado com o objetivo de não só melhorar o produto turístico brasileiro, de modo a fomentar o aumento do fluxo turístico, mas a partir da conscientização dos municípios e de seus habitantes acerca dos benefícios econômicos que o turismo poderia aportar, bem como da descentralização das atividades de planejamento (Beni, 2006, p. 26).

À primeira vista, o programa rompe com os principais paradigmas de todas as políticas públicas até então implementadas no contexto brasileiro, conforme visto no Quadro 1. O

primeiro ponto a se observar diz respeito à sua gestão. Ele deveria ser escalonado e implementado a partir de três fases: a sensibilização, a conscientização e a implantação.

Na fase de sensibilização, segundo Brusadin (2005), os gestores federais deslocavam-se aos municípios e criavam ações no sentido de envolver outros sujeitos do turismo – os mesmos mencionados dois parágrafos antes, isto é, membros da sociedade civil, da academia, da gestão municipal e do setor produtivo local – quanto à importância e aos benefícios econômicos do turismo.

Na etapa da conscientização, haveria uma aproximação entre as demandas e as diretrizes do PNMT e os interlocutores da gestão local, de modo que o plano e os planejamentos de turismo locais fossem construídos a partir do mesmo arcabouço programático do programa federal. Nessa fase, também há a sensibilização, mas protagonizada pelos membros locais e por outros sujeitos que não estão inseridos diretamente no setor do turismo, mas que são impactados indiretamente por ele.

Com o plano em mãos, desenhado e aprovado pela maioria dos membros, ele passa a ser implantado, ou seja, suas diretrizes, metas e objetivos, pensados na fase anterior, são colocados em prática, com o apoio do Ministério do Esporte e Turismo, da EMBRATUR e do órgão estadual de turismo, que, nesse período, atua como mero articulador entre as duas escalas: nacional e municipal.

Antes da sensibilização, portanto antes de as cidades serem definitivamente escolhidas pelo PNMT, foi criado o RITUR – Relatório do Inventário Turístico Nacional –, que indicaria, com base em pesquisas, quais territórios eram efetivamente turísticos e quais apresentavam apenas potencial turístico, ou seja, ainda não contavam com um fluxo turístico estabelecido, constante e perene. Em outras palavras, a cidade somente executaria o PNMT se tivesse essa priorização expressa, a partir da existência de um mercado turístico já consolidado, o que permitiria ao ente federal decidir se o município poderia ou não receber recursos da União.

Com a efetiva implementação, a gestão do turismo local não seria mais realizada exclusivamente pelo órgão local de turismo. Isso se consolidou com a obrigatoriedade da instalação dos Conselhos Municipais de Turismo, que deveriam funcionar como instância de gestão e acompanhamento do turismo nos municípios. É nesses conselhos que os sujeitos locais

deveriam estar presentes, tanto para contribuir com a implementação cotidiana da política local quanto para fiscalizá-la, assim como os recursos federais nela investidos.

O financiamento do turismo também passou a depender da implementação e da consolidação definitiva dos Conselhos Municipais de Turismo, que organizariam sua gestão com base nas necessidades de recursos delineadas no plano de gestão do turismo local, também apoiado pelos mesmos sujeitos. Considerando a realidade da política pública de turismo no Brasil, desde a Década de 1940 sempre houve um desafio em relação ao seu financiamento, pois se sabia que os recursos eram sistematicamente repassados às destinações turísticas já reconhecidas. Assim, havia uma concentração espacial desses recursos nas cidades onde o mercado turístico já estava consolidado.

A intenção, nesse novo momento, era interiorizar o turismo no Brasil, sem, contudo, negligenciar as principais cidades turísticas – ou seja, os municípios nos quais o turismo já estava presente, notadamente aqueles situados no litoral das Regiões Sudeste e Nordeste –, bem como aquelas cidades que abrigavam escritórios de empresas de médio e grande porte, que acabaram por se fortalecer ainda mais, em detrimento dos municípios cuja consolidação turística ainda não havia ocorrido, como herança do modo como o turismo foi produzido no espaço brasileiro.

Para atenuar essas disparidades, foi elaborada uma nova política de financiamento do turismo brasileiro, por meio de créditos bancários subsidiados e garantidos pelo Governo Federal, com a mesma lógica adotada durante a Ditadura Cívico-militar: os Programas de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR. Foram quatro programas: o PRODETUR-Nordeste, o PRODETUR-Amazônia, o PRODETUR-Centro-Oeste e o PROECOTUR, este último voltado ao turismo de natureza, ao turismo rural e ao ecoturismo, todos direcionados às regiões do território cuja divisão territorial do turismo ainda não estava definitivamente consolidada.

Por fim, é importante destacar que o PNMT foi a primeira política pública a observar a realidade dos territórios como ponto de partida para o desenvolvimento do turismo. Nas políticas anteriores, o território era visto de forma secundária, apenas como o local onde o mercado turístico se dava e, por isso, era priorizado e financiado. Nelas, o território surgia após a formulação da política pública, funcionando como meio. No PNMT, ao contrário, a abordagem territorial tem um caráter finalístico, ou seja, define a própria coesão política da

implementação da política pública nos municípios. Dessa forma, pela lógica do PNMT, o território era a base da política, e não apenas do mercado ou da capacidade de atrair turistas. O território era, em tese, constituinte e constituidor da política e da gestão pública do turismo no Brasil.

Todavia, ocorreram erros profundos e sistêmicos na implementação do PNMT, que a distanciaram de sua formulação original. O primeiro ponto diz respeito à etapa inicial da implementação, anterior à própria fase de sensibilização. Segundo Beni (2006), o RITUR foi amplamente ignorado por grande parte dos municípios brasileiros. O controle que o relatório deveria exercer, ao eleger territórios prioritários para o desenvolvimento do PNMT, foi negligenciado. Em algumas cidades, detalha o autor, houve acesso aos recursos do Governo Federal mesmo sem a existência de um inventário turístico.

Beni (2006) expõe, inclusive, que municípios que sequer possuíam atrativos turísticos foram classificados como turísticos. Assim, não apenas municípios, mas também infraestruturas, atrativos e equipamentos turísticos que efetivamente precisariam de apoio federal – pois o turismo era materialmente presente em seus territórios – foram relegados a segundo plano.

Outro ponto crítico na gestão, também apontado como um desafio por Costa (2003) e Beni (2006), refere-se ao fato de que muitas das demandas estabelecidas pelo PNMT eram incompatíveis com a realidade dos municípios brasileiros e com o próprio contexto nacional. Costa (2003) sustenta que isso ocorreu porque as principais recomendações da política pública não foram formuladas pelo Ministério do Esporte e Turismo, mas por agentes estrangeiros, a partir de um modelo que obteve certo êxito na Alemanha durante as Décadas de 1970 e 1980, conhecido como “método ZOPP”. Esse modelo foi adaptado pela equipe técnica da Organização Mundial do Turismo, que, inclusive, esteve pessoalmente no Brasil para sua implementação.

Segundo Brusadin (2005), o método ZOPP, no âmbito do PNMT, permitiu a construção de uma matriz de planejamento, concebida pelo Ministério do Esporte e Turismo, que estruturou objetivos, atividades, indicadores e riscos, promovendo a participação ativa de todos os envolvidos no projeto, com análise dos problemas do turismo local, transformando-os em objetivos, avaliando alternativas de solução e estabelecendo a política pública em si. No entanto, o que efetivamente ocorreu foi que:

> O modelo da Organização Mundial do Turismo, que concebeu o PNMT, foi recomendado para todos os seus países-membros e que se tornou normativo no caso brasileiro, e apresentou, logo de início, falhas sistêmicas, entre os entes e as formulações do órgão de turismo, criando conflitos entre objetivos e a própria proposta do PNMT em relação ao imenso espaço geográfico diferenciado do país (Beni, 2006, p. 26).

Isso levou, segundo Costa (2003), ao boicote de parte de suas diretrizes por alguns prefeitos, inclusive de cidades cujas siglas partidárias compunham a base de sustentação do governo FHC. Em vez de se pensar uma política voltada para as necessidades e os interesses do Brasil, pensou-se a partir da ótica de agentes globais, que possuem, em si, uma intencionalidade de fomento orientada pelo sabor do mercado – e não pelo turismo –, como afirmam Trentin e Fratucci (2011).

Essa lógica reproduziu-se nas três fases seguintes da política pública: se ela não conseguiu, com a competência necessária, articular-se para a aplicação de um inventário, segundo Brusadin (2005), a sensibilização, a conscientização e a implementação também foram profundamente falhas. De acordo com o mesmo autor, até 2002 – último ano de vigência do PNMT – 60% dos municípios encontravam-se na fase de implementação (quase a metade, após longos oito anos de política pública) e 40% ainda estavam nas duas primeiras fases, ou seja, discutindo a articulação da política, o planejamento geral e as diretrizes municipais de turismo. Frisa-se: no último ano da política, após quase uma década de sua existência. As cidades onde as implementações se concretizaram, segundo Brusadin (2005), concentravam-se justamente onde o turismo já era consolidado, e não naquelas que viam o turismo como uma via de desenvolvimento e que mais necessitavam, de forma ágil, do apoio estatal.

Isso pode ser explicado pelo fato de que a velocidade de implementação da política pública e a escolha das cidades onde ela começaria decorreram de uma decisão do Ministério do Esporte e Turismo e da EMBRATUR. A preferência, segundo Brusadin (2005), era, de fato, pelas cidades onde o turismo já estava consolidado e, por esse motivo, houve a opção política de priorizá-las. As propostas resultantes do RITUR foram, segundo o autor, solenemente ignoradas.

Fica evidente, portanto, que, apesar da suposta descentralização da política, por meio da desconcentração de poder a partir do Governo Federal, essa descentralização foi falsamente

propagada. O ente federal foi preponderante na decisão política do PNMT desde o seu início, inclusive nas diretrizes, as quais foram impostas aos municípios, que apenas as adaptaram, sem construí-las com base em suas realidades locais. Ademais, os municípios ficaram plenamente submetidos à política pública e ao seu financiamento. Portanto, mesmo com a existência e o assentamento dos conselhos municipais de turismo – que até hoje funcionam de maneira descentralizada, porém notadamente consultiva – o peso da União foi preponderante, inclusive para o atraso da política pública e a intensificação de suas falhas.

Além disso, conforme observa Beni (2006), a maior parte dos recursos destinados à implementação do PNMT não foi utilizada de forma a suprir, integralmente, as necessidades previstas nos planos de turismo locais, mas, sim, para complementar a infraestrutura básica e turística de destinos já consolidados, com o objetivo, segundo o autor, de manter sua atratividade para os turistas. Dessa forma, foi a partir dessa época que a Infraero – estatal responsável pelos aeroportos brasileiros, que, à época, gerenciava a maioria deles, inclusive nas grandes metrópoles – recebeu recursos para a ampliação dos terminais de passageiros, dos aeroportos e das pistas de pouso e decolagem, sobretudo no Nordeste.

Beni (2006) também aponta que os fundos criados pelo PRODETUR, com exceção do PROECOTUR, foram destinados às grandes cidades onde o turismo já era consolidado, mesmo nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, sobretudo para investimentos em infraestrutura de acesso, considerada, na época, inferior à do Sul e Sudeste do país. Foram realizadas reformas profundas nos aeroportos das capitais estaduais e regionais e nas rodoviárias das capitais e de algumas cidades do interior nordestino.

Ninguém se opõe à destinação de recursos públicos para tais estruturas, e, de fato, a infraestrutura e a qualidade desses serviços, comparadas entre as regiões Norte-Nordeste e Sul-Sudeste, ainda hoje apresentam disparidades perceptíveis – há trinta anos, eram ainda mais acentuadas. A questão, definitivamente, não é essa. O imbróglio é que o turismo não pode ser reduzido à mera infraestrutura voltada ao atendimento de fluxos turísticos. O turismo é, também, cidadania; é melhoria da qualidade de vida da população; é desenvolvimento socioespacial e mitigação da pobreza. Segundo Cruz (2000), muito pouco desses categorias foi considerado na implementação da política pública, mesmo que sua base programática estivesse calcada na sustentabilidade da economia, do meio ambiente, da cultura, da política e da sociedade local. Apenas a primeira foi efetivamente observada, defende ela.

Cruz (2000) explica que outro fator que contribuiu para o insucesso do PRODETUR foi o seu financiamento, realizado, basicamente, por bancos e agências de fomento internacionais, com juros básicos, porém em moeda estrangeira. Esperava-se, com esse investimento, um rápido retorno econômico. Assim, apesar de a política ser implementada nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, sua aplicabilidade também favoreceu, direta ou indiretamente, os grandes centros hegemônicos.

A autora ressalta, ainda, que o meio técnico-científico-informacional passou a ser desvelado a partir dessa política pública, por meio de quatro ações: incremento quase uníssono do capital, inclusive internacional; padronização dos serviços turísticos com base em modelos exógenos; venda e privatização das infraestruturas e hotéis, com a concessão de uso da terra para grandes redes transnacionais – como resorts e hospedagens cinco estrelas; e o uso da internet como ferramenta consagradora de buscas, compras e avaliações de serviços turísticos.

Assim, é possível afirmar que, mesmo com o elemento considerado "inovador" do PNMT, ele reproduziu, em grande parte, as medidas e políticas anteriores. O foco, com a estabilidade da moeda e a paridade cambial entre dólar e real, não era, prioritariamente, a atração de turistas estrangeiros para o Brasil. Por isso, a gestão pública voltou-se para o mercado interno, ainda que houvesse ações voltadas à promoção internacional, porém em menor escala e distantes do modelo da Ditadura Cívico-militar.

Entretanto, a centralização do Governo Federal nas políticas públicas ainda era preponderante. A União não passou a "executar" o turismo diretamente, mas a gerir seu financiamento, além de fornecer recursos tecnológicos, técnico-científicos e humanos. Sem dinheiro, conhecimento técnico e tecnologias disseminadas, é inegável que o controle do turismo permaneceu nas mãos do Ministério, mesmo diante da retórica – falsa – de descentralização. De fato, esta atingiu os municípios, mas aqueles que não dispunham de recursos próprios permaneceram dependentes da União e, se não integravam o mercado turístico consolidado, eram excluídos da política pública. O ente estadual, por sua vez, sequer era consultado, atuando apenas como intermediador das prioridades federais definidas para sua unidade federativa.

A destinação de recursos priorizou as cidades onde o turismo já estava consolidado e, por isso, o PNMT possuía, em seu âmago, um viés marcadamente mercadológico: era orientado para os locais onde o mercado turístico já existia. No fim das contas, era isso o que

guiava a política pública, sua priorização e seu financiamento. A partir da Década de 1990, aportaram-se, com recursos públicos, não apenas capitais nacionais, mas também internacionais, com a chegada de grandes redes hoteleiras transnacionais, apoiadas por recursos do PRODETUR e justificadas pela retórica de geração de renda, emprego e arrecadação de impostos.

Com isso, no Quadro 2, estão elencadas as principais características do PNMT, de modo a confrontar as intenções planejadas e as intenções efetivamente concretizadas, demonstrando a distância entre ambas e evidenciando como, ao fim, a política pública contribuiu para a reprodução do capital – inclusive internacional – por meio do turismo, beneficiando poucos territórios turísticos em detrimento da maioria.

Quadro 2. Características do Programa Nacional de Municipalização do Turismo: do formulado ao implementado

Escopo das ações	Intencionalidades planejadas	Intencionalidades concretas
Financiamento do turismo	Financiamento a partir das necessidades elencadas e vistas na inventariação turística	Dotação de infraestruturas permaneceu nos municípios onde o turismo era mais consolidado e onde havia uma maior gama de infraestruturas, não interiorizando o turismo e previlegiando onde o capital e o mercado turístico se encontrava e reproduzia-se.
	Avanço da interiorização do turismo, por meio do PRODETUR	O PRODETUR financiou, de fato, e destinou parte do financiamento para o ecoturismo, para a Região Nordeste, Centro-Oeste e à Região Norte, porém, concentrados nas cidades onde o mercado turístico já era existente nesses lugares.
		As infraestruturas permaneceram sendo as de circulação e das de hospedagens, com uma diferença: a inserção dos conceitos de *resorts* e cadeias transnacionais de hospedagens na região litorânea do Brasil, sobretudo no Nordeste.

Gestão do turismo	A partir do RITUR se priorizariam os territórios turísticos	RITUR escanteado, sendo que muitos municípios acessaram os recursos sem a devida priorização.
	Descentralizada, delegada aos municípios;	Modelos pasteurizados e adaptados para o turismo desde agências internacionais.
	Sensibilização, conscientização e implementação	As três fases se deram de maneira desconexa, provocando um desenvolvimento desigual da evolução da política.
	Criação do Conselhos Municipais de Turismo como instância gestora e fiscalizadora	Preponderância do órgão federal no repasses de recursos.
		Conselhos Municipais tiveram certo sucesso, mas com um peso do setor produtivo em detrimento de outros sujeitos.

Fonte: elaborado pelo autor (2024), a partir de Cruz (2000), Costa (2003), Brusadin (2005) e Beni (2006)

1.3. As bases da regionalização como opção institucional da abordagem espacial para o desenvolvimento do turismo brasileiro

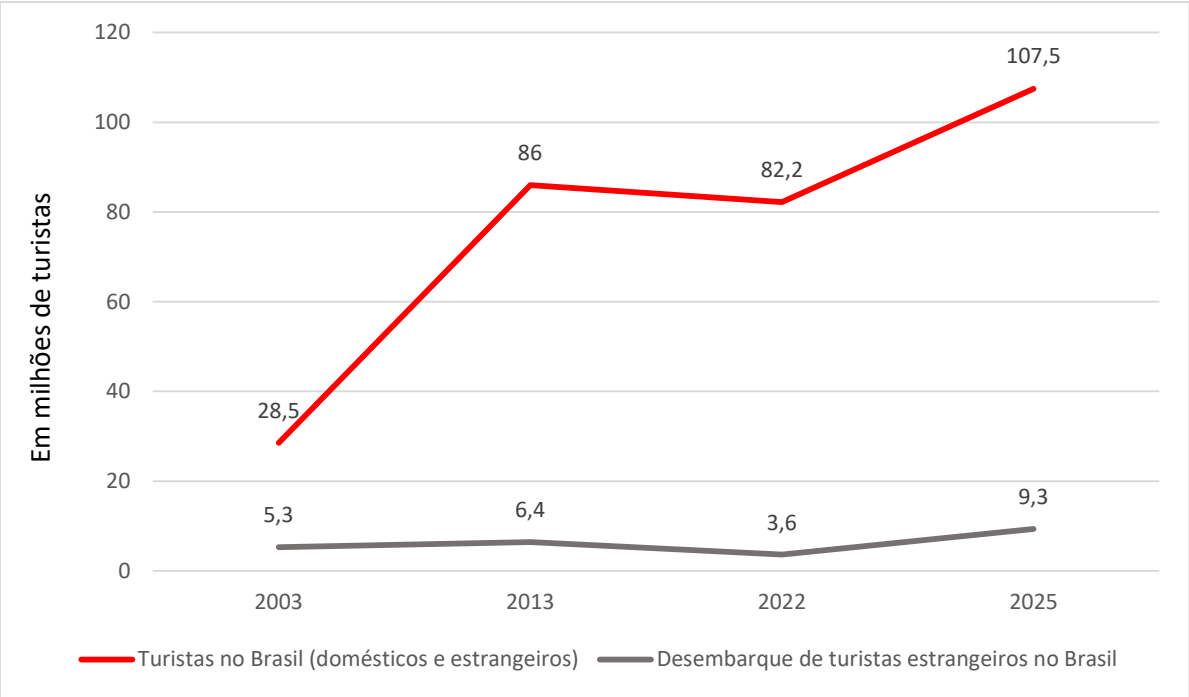
Com a posse do presidente Lula (2003-2011), foi criado o Ministério do Turismo. Segundo Beni (2006), isso se traduziu em recursos públicos próprios, bem como na destinação, por meio de emendas parlamentares, de verbas direcionadas a ele, além da atribuição de gestão sem a intermediação de nenhuma outra área, ficando subordinado somente ao presidente da República. Esse ordenamento no âmbito da administração pública federal representou, de certa forma, um avanço, e se mantém até a atualidade.

Nos governos Lula e Dilma (2011-2016), o Ministério do Turismo teve cinco atribuições principais: a) atuar em todo o ciclo de políticas públicas no Plano Nacional de Turismo, a ser renovado a cada quadriênio; b) descentralizar administrativamente a promoção do turismo no exterior, dotando juridicamente a EMBRATUR da condição de autarquia, e não mais de empresa pública; c) fazer do Ministério do Turismo um órgão regulador, por meio da normatização, em 2008, das disposições previstas na Lei 11.771/2008, a Lei Nacional do Turismo; d) institucionalizar o Cadastro Nacional de Turismo – CADASTUR, no qual as empresas e estabelecimentos do setor devem se cadastrar voluntariamente; e e) gerenciar a recepção dos megaeventos – Copa do Mundo FIFA de Futebol, em 2014, e os XXXI Jogos Olímpicos de Verão, no Rio de Janeiro, em 2016 – no que tange à preparação para o atendimento turístico e seus serviços.

A importância do turismo durante a Década de 2000 não foi apenas retórica política, mas também perceptível ao senso comum. Efetivamente, graças às políticas de consumo propiciadas nos dois primeiros governos Lula (2003-2011), o turismo teve um *boom* na Década de 2000, com contingentes de viagens não somente na classe alta e média, mas também nas de menor poder aquisitivo. Conforme o Gráfico 1, em 2003, o primeiro ano do seu governo, existiam aproximadamente 700 milhões de turistas ao redor do planeta. Ao fim do decênio, esse número atingia cerca de 1,1 bilhão de turistas. No caso específico do Brasil, o número de viagens realizadas por brasileiros e estrangeiros oriundos de cidades nacionais para outras no país saltou de pouco mais de 28 milhões para 86 milhões. Já o número de turistas estrangeiros em solo brasileiro saiu de 5,3 milhões para 10,4 milhões em 2013, no período pré-Copa. Esse aumento do turismo, tanto interno quanto externo, predominou durante todo o período dos governos Lula e Dilma. As quedas observadas na última Década

decorreram da retração econômica, tanto no Brasil quanto no mundo, além dos resquícios causados pela crise da pandemia de COVID-19.

Gráfico 1. Quantitativo de turistas no Brasil (domésticos e estrangeiros), e turistas estrangeiros no Brasil, em milhões de pessoas, entre 2003 a 2025



Fonte: elaborado pelo autor (2026), com dados de Brasil (2025)

Esse crescimento do turismo deu-se paulatinamente com as ações do Ministério do Turismo, que passou a ser mais atuante na gestão pública da área. O estopim disso ocorreu a partir de 2004, quando, em contraposição ao PNMT, foram criadas novas diretrizes para o turismo no Brasil. Para atender a essa especificidade, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo – PRT, que, em vez de abordar a gestão do turismo nos municípios, focaria nas regiões turísticas. A ideia era haver um compartilhamento de infraestruturas e do fluxo turístico que não se limitasse a um município e, com esse viés, captar uma dinamização econômica, social e espacial.

A regionalização e o PRT devem ser vistos, assim, como um processo historicizado. Segundo a literatura oficial e institucional, conforme Sousa (2018), esse processo redesenhou-se a partir da Década de 1970. Cruz (2000) observa que, com a criação das infraestruturas de acesso, como aeroportos, estradas e rodoviárias, e de infraestruturas turísticas, notadamente equipamentos de hospedagem, as principais cidades turísticas brasileiras foram dotadas como "polos de desenvolvimento" do turismo.

Esses polos, já consolidados na Década de 1980, juntamente com a crise econômica iniciada no final da Década de 1970, tornaram-se ainda mais importantes com a crise econômica do fim da Ditadura Cívico-militar. Nesse momento, a importância do turismo, assim como de suas políticas públicas, foi maximizada, como exposto na subseção anterior.

Nessa linha de raciocínio, foram criadas as primeiras regiões turísticas no Brasil, no Rio Grande do Sul, durante a Década de 1970, e solidificadas na Década de 1980. Conforme observam Machado e Tomazzoni (2011), elas foram delimitadas a partir de polos de desenvolvimento regional do turismo, que envolviam a constituição de infraestruturas básicas e turísticas, demanda efetiva de turistas e a influência dessas cidades sobre as demais. Ao todo, justificam os autores, foram constituídas nove regiões turísticas e, portanto, nove polos regionais de desenvolvimento, que exerciam uma hierarquia espacial sobre outras.

Durante a Década de 1990, sobretudo na gestão progressista de Olívio Dutra, do PT (1999-2003), enquanto o Governo Federal optava pela municipalização do turismo, substanciada no PNMT, no Rio Grande do Sul a regionalização turística passou a ser uma estratégia de desenvolvimento regional, criando um contraponto político-ideológico entre a gestão estadual e a federal.

Conforme a interpretação de Machado e Tomazzoni (2011), há duas características da regionalização gaúcha do turismo. A primeira é que foi formatada nos moldes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, cujas características observadas orbitavam em torno da potencialidade econômica dos municípios e das características locais. A segunda propriedade é a consolidação de uma governança descentralizada, cuja presença do setor produtivo, dos representantes da academia, do poder público e das entidades paraestatais era materializada em fóruns regionais e, por fim, no Fórum Estadual do Turismo. Porém, observam os autores, apesar de uma posição aparentemente horizontalizada, no fundo, as regiões foram criadas a partir de uma retórica econômica e mercadológica. De qualquer maneira, a experiência sul-rio-grandense serviu como modelo para a regionalização do turismo brasileira a partir de 2004.

A discussão que se inicia, antes de tudo, no Programa de Regionalização do Turismo, além de ser uma tentativa de contrastar com o famigerado PNMT, era, a partir dos novos paradigmas alçados pela institucionalização do meio técnico-científico-informacional, pela doutrina neoliberal e por outras finalidades do papel do Estado e, consequentemente, das políticas públicas no contexto de desenvolvimento dos territórios. Assim, a ideia da

regionalização não era somente vista de maneira estanque ou meramente disruptiva, mas como uma adequação às realidades do momento histórico do início da Década de 2000. A regionalização, portanto, tornou-se recorrente à realidade da gestão pública brasileira e mundial, sendo a resposta que justificava a implementação de políticas públicas, como é o caso do PRT. Segundo Viana *et Al.* (2017), houve quatro principais causas:

A primeira delas é a potencialização da escala local como prioridade, em detrimento da escala nacional. Isso, no Brasil, conforme aponta Arretche (1999), deu-se com a instituição da Constituição de 1988, sobretudo com a retórica de afastamento do ranço tecnocrático, autoritário e centralizador empunhado pela Ditadura Cívico-militar. Mas, ao mesmo tempo, evitava que o Estado nacional, responsável por discutir e planejar políticas macro de desenvolvimento e de indução na economia – e, no Brasil, o Governo Federal é o responsável pelas políticas econômicas e monetárias –, tivesse plena capacidade de atuação política.

Diniz (1999) complementa que as políticas passaram a ser cada vez mais descentralizadas com a justificativa de "chegar na ponta". Assim, várias tarefas foram descentralizadas ao longo do auge do neoliberalismo e, no Brasil, país federalista, passaram para a gerência municipal, inclusive a saúde e a educação, conforme aponta Arretche (2004). Assim, a gestão local tornou-se uma estratégia de eficiência e efetividade, para que se produzissem mais resultados, mais rápidos e com menor custo e, também, para conceber e se adequar às lógicas neoliberais de supressão da atuação do ente nacional.

A segunda é a mitigação das disparidades regionais. Em decorrência da constituição da economia brasileira, se dar por ciclos (Furtado, 1967), em que havia predominância da monocultura de produtos primários. A questão geográfica, também levantada pelo autor, mas posta de maneira coadjuvante, é que esses elementos também foram materializados a partir de uma dimensão espacial: o desenvolvimento do Brasil – ou o que seria o país Brasil, na época da Colônia – não ocorreu de forma uniforme, mas segregada. Até o Século XVII, a produção econômica concentrava-se no Nordeste, em decorrência do cultivo de cana-de-açúcar.

No Século XVIII, a produção econômica dinamizou-se no Sudeste, sobretudo em Minas Gerais, em decorrência do ciclo do ouro e de outras pedras preciosas. E, com sua extinção, até o início do segundo quartel do Século XX, dinamizou-se e capilarizou-se em outras partes da Região Sudeste que, junto com a incipiente urbanização e industrialização, constituiu as desigualdades sociais existentes até a atualidade: no Sudeste está a maioria dos parques produtivos industriais e as sedes de comando do agronegócio, das empresas e das

indústrias; a fronteira agrícola no Centro-Oeste brasileiro e nas regiões de cerrado, que produzem riqueza, mas exportam-na quase que inteiramente; e, nos demais lugares, a produção desigual da economia brasileira.

Assim, o espaço brasileiro é regionalmente desigual, com áreas ricas e áreas pobres, afirmam categoricamente Santos e Silveira (2012). A regionalização, inclusive prevista na Constituição brasileira, é uma estratégia para diminuir essas disparidades, priorizando as regiões pobres na formulação de políticas públicas como estratégia de desenvolvimento socioespacial.

A terceira é a descentralização do poder. Conforme Schmidt (1999) sustenta, a ideologia neoliberal mina a capacidade do Estado na produção de políticas públicas, conforme já mencionado, mas, além disso, compromete o protagonismo do Estado em todo o ciclo de políticas públicas, desde a criação das tomadas de decisão até sua implementação e avaliação, conforme sustenta Secchi (2017). Assim, a postura neoliberal permite que esse poder – e as decisões políticas, portanto – sejam descentralizados, com a inserção de outros sujeitos globais na composição das políticas públicas.

A quarta, intimamente ligada à terceira, é o empoderamento das comunidades locais, por meio do planejamento e da organização dos territórios a partir de suas necessidades locais, o que convencionou-se chamar de "decisões endógenas". O desenvolvimento, aqui, passa a ser pensado em função das intenções dos sujeitos locais, bem como de seus costumes, tradições e culturas, com a valorização desses elementos locais.

Portanto, com o empoderamento das comunidades locais, há maior adaptabilidade às ações exógenas, de fora, de modo que, com ele, os sujeitos locais decidem quais as melhores políticas a serem implementadas e também as piores, que devem ser descartadas. Dessa forma, são criados processos administrativos e políticos únicos dessas áreas regionalizadas para a tomada de decisões. Assim, é necessária a criação de instâncias e conselhos que tenham a atribuição, primeiro, de gerir e planejar as políticas dentro dessas novas áreas e, segundo, de governança, de modo a acompanhar, fiscalizar e direcionar a gestão e, por fim, de fazer a interlocução entre os sujeitos dessa área regionalizada, assim como de outras escalas, como a nacional e a global.

Em resposta a isso, dois vetores são imprescindíveis na disposição de uma política regionalizada: a descentralização administrativa e a democratização política, conforme

observa Pinto (2002): a primeira garante a criação de instâncias que permitem à população inserida naquela realidade regionalizada participar e deliberar sobre os temas a serem pensados e formulados. Por outro lado, essas instâncias são indissociáveis da participação popular e não definidas a partir de sujeitos inseridos na estrutura da administração pública, sendo perpetuada a lógica de desvinculação constante e necessária dos agentes do Estado como protagonistas das decisões e das mediações entre elites políticas, econômicas e sociedade civil. Com o incremento desses elementos, bem como da descentralização administrativa e da democratização política, espera-se, com a regionalização, um papel mais ativo das políticas públicas.

Assim, o Programa de Regionalização do Turismo, em tese, articula e fortalece o turismo nas regiões brasileiras, de acordo com suas potencialidades, com três principais finalidades: mitigar as disparidades regionais a partir do turismo; empoderar as comunidades locais; conceber decisão política a partir de uma lógica endógena nos territórios, descentralizando o poder central para as regiões turísticas.

Como visto acima, a formação do território brasileiro é intimamente desigual, e isso decorre da constituição do próprio capitalismo brasileiro, ao estabelecer *locus* específicos para seu desenvolvimento, observando os processos e a estrutura vigentes, e o abandono de outros.

Conforme visto no início desta seção, a configuração espacial do turismo brasileiro ocorreu, nos primeiros momentos, nas grandes cidades que detinham infraestrutura turística para receber turistas e meios de transporte, como dirigíveis, aviões e barcos. Com o crescimento do turismo de massa ao longo do Século XX e a conquista de direitos para a classe média e para a classe trabalhadora, que resultou, entre outras coisas, na possibilidade de viajar, outras cidades, notadamente as praianas, também passaram a ser animadas pelo turismo. No Século XXI, a configuração do turismo brasileiro concentra-se majoritariamente nas grandes cidades litorâneas, sobretudo do Sudeste, Nordeste e Sul, nesta ordem.

Peixoto e Neumann (2009) alertam que outro ponto importante que fortaleceu a regionalização do turismo foi a concepção, por parte de setores dirigentes da sociedade brasileira, de que o turismo é uma opção de desenvolvimento em curto prazo, sobretudo por sua dimensão econômica. Assim, a regionalização passa a ser também uma estratégia política de crescimento econômico rápido, bem como de geração de emprego e renda, se comparada a outros setores produtivos mais especializados e complexos.

Em decorrência desses fatores, afirmam os mesmos autores, o Programa de Regionalização do Turismo teve aceitação geral pela elite política e econômica brasileira e assim foi consumado.

1.4. O Programa de Regionalização do Turismo

O Programa de Regionalização do Turismo:

> Propõe o desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada, com 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, 2007, p. 19).

E ainda:

> A regionalização do turismo, portanto, é um modelo de gestão de política pública, descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios de flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação interssetorial e interinstitucional na sinergia das decisões (Brasil, 2007, p. 25).

Assim, a regionalização do turismo não é meramente a composição e a constituição de uma área onde se dá o turismo, mas todo o conteúdo político, econômico, institucional e social dele, no Brasil, conforme disposto nas seções anteriores.

Conforme Brasil (2013), o ponto inicial de execução da política são as suas 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 e Marcondes, 2006, p. 159).

Entende-se, desta forma, que premissas são as proposições, desejos e intenções que balizam uma decisão, de modo que sua resultante seja influenciada por questões, debates e apontamentos propostos anteriormente. Nessa fase de reflexão sobre a política pública, foram formuladas suas premissas, ou seja, fatores precípuos que balizariam, orientariam e

determinariam todo o planejamento, bem como os propósitos materiais de sua constituição. Foram estabelecidas sete premissas do Programa de Regionalização do Turismo: a) integração e participação social; b) inclusão; c) descentralização; d) sustentabilidade; e) inovação; f) competitividade; e g) abordagem territorial, conforme descrito em Brasil (2013).

Esta tese – ao reconhecer que todas as premissas são importantes e, devido às suas transversalidades, ou seja, ao reconhecer que possuem a capacidade mínima de interagir e perpassar seus objetivos, metas e diretrizes – entende que todas estão interligadas e amparadas nelas mesmas. Entretanto, focará a análise na última: a abordagem territorial do Programa de Regionalização do Turismo.

A abordagem territorial é essencial no Programa de Regionalização do Turismo, estando presente, como intenção, inclusive no próprio nome da política pública: a regionalização. Com ela, em tese, para que o turismo se manifeste no território, para o reconhecimento técnico e institucional, este 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, 2007a, p. 19).

Esse reconhecimento da importância da abordagem territorial é latente nas leituras – técnicas, documentais e acadêmicas – com fins à constituição de uma região turística e de uma regionalização. Dentro da abordagem territorial, como afirma Brasil (2007), estão imbuídas três características da política pública, transversais às demais premissas: a primeira é a existência da região turística, que corporiza a abordagem territorial, ou seja, o "onde" o turismo deve ser praticado. A segunda é a descentralização administrativa, pois a gestão é feita a partir desse arranjo espacial, da região turística, e é a partir dessa realidade que ela é constituída. A terceira é a democratização política, que integra os sujeitos por meio da participação social em todas as etapas da política, incluindo novos atores e promovendo inovação, competitividade e sustentabilidade da gestão.

A primeira dessas características, a região turística, foi pensada de modo que, diferentemente do PNMT – que estabelecia os territórios do turismo em decorrência da fixidez

dos lugares, representados pelos municípios, desprezando a possibilidade de que o fenômeno turístico pudesse extrapolar limites e divisas – sua prática poderia existir além das áreas municipais delimitadas, bem como das unidades federativas. Assim, a região turística é elevada à condição da abordagem territorial que responde a essas limitações, reconhecendo que, de fato, o turismo não está contido nesses mesmos limites e divisas, podendo extrapolá-los.

Essa importância atingiu seu ápice em 2008, quando foi sancionada, pelo presidente Lula, a Lei Geral do Turismo (Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008). Esse instrumento normativo apresenta duas facetas: a primeira, de regular o turismo, instituindo padrões sobre a legislação, a atuação de equipamentos turísticos e o funcionamento do Sistema Nacional de Turismo; a segunda, de conferir ao Ministério do Turismo poder de polícia, dando-lhe capacidade legal para coerção, com a instituição de penalidades e fiscalização de quaisquer equipamentos turísticos em território nacional. A lei reconhece a regionalização como estratégia da abordagem territorial do turismo nacional em duas passagens: no inciso VI do artigo 5º, onde a estimulação da regionalização deve ser um norte para a União, os estados e os municípios, conjuntamente com a participação social; e no inciso III do artigo 9º, que promove a descentralização do turismo a partir de organismos próprios, dada uma organização regional cujas normativas devem abranger não somente um município, mas um conjunto deles.

Oficialmente, a região turística é definida como "o espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território" (Brasil, 2007, p. 28). Dessa forma, é nesse território que, para a política pública, se faz o ordenamento, o planejamento e toda a gestão do turismo. O alcance dessa região é mediado pela abrangência do *locus* de "realização" do turismo, por um lado, e também pelo local onde essas políticas são aplicadas e desenvolvidas.

Quando há coesão entre esses dois fatores, são instituídas, pela gestão local da região turística, rotas e roteiros, ou seja, itinerários onde há a disposição de objetos turísticos, estruturados com vistas à sua comercialização. Com a existência das rotas, é possível observar a formação de um recorte geográfico mediado justamente pela existência desses itinerários.

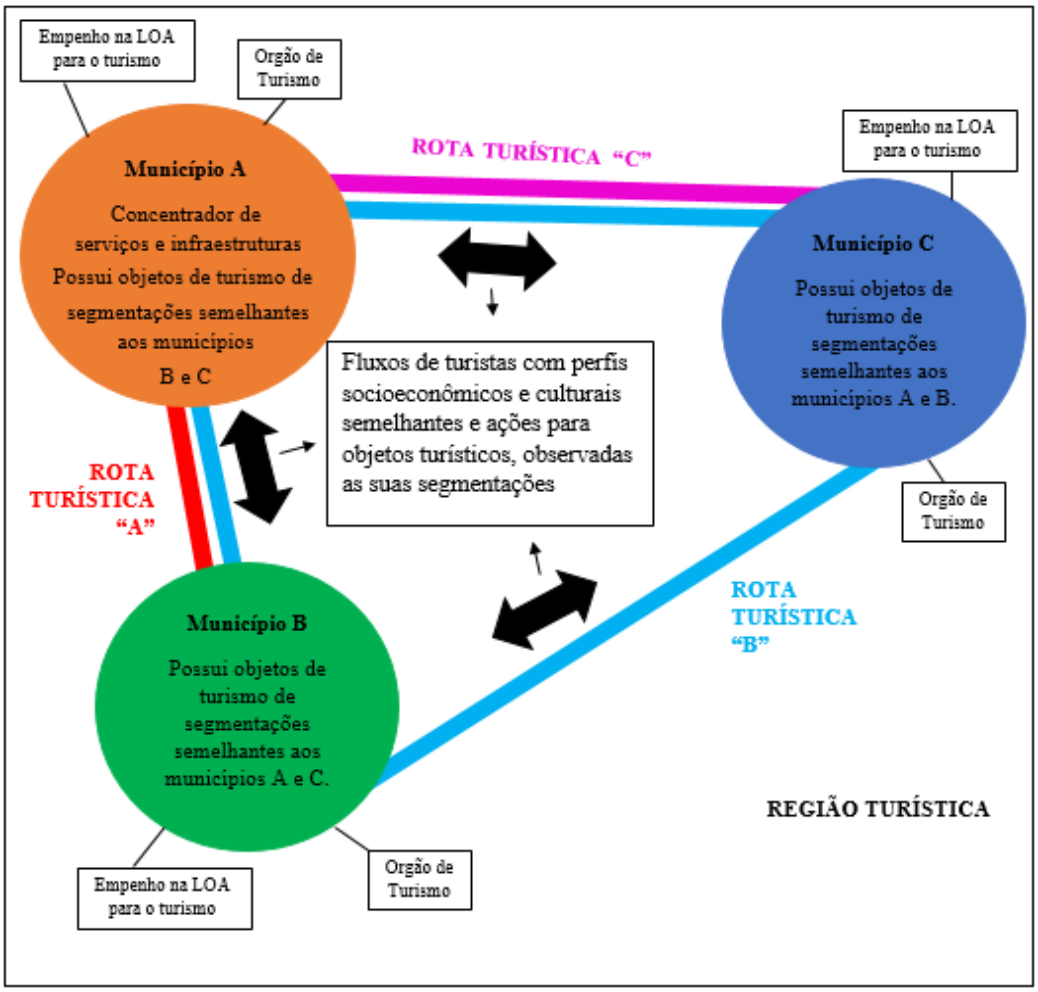
Porém, em 2013, o Ministério do Turismo criou critérios para a criação de regiões turísticas. Até então, elas eram formadas por essa coesão itinerário-demanda dentro da região

turística, chanceladas pelo órgão estadual de turismo e institucionalizadas pelo órgão federal. Com a instituição da Portaria Ministerial nº 313, do mesmo ano, segundo Fonseca, Todesco e Da Silva (2022), foram estabelecidos critérios para a criação das regiões turísticas.

O primeiro deles é a existência de uma oferta turística compartilhada entre os municípios, observada a partir de uma mesma segmentação turística. Por um lado, isso reforça essa oferta e as similitudes dessa oferta, bem como o perfil do turista que está fazendo turismo. Aqui, portanto, há uma condição utilitarista da região, sendo ela adequada, consequentemente, ao mercado turístico. Por isso, municípios que não têm esse mercado consolidado e optam pelo turismo para se desenvolver foram e são alijados do Programa de Regionalização do Turismo. O segundo critério é a prescrição de condições uniformes dentro da regionalização, ou seja, particularidades compartilhadas a partir de uma ótica econômica, geográfica, demográfica, cultural, ambiental ou social. O terceiro é a proximidade física entre os municípios.

Em 2018, com a vigência da Portaria Ministerial nº 192 do Ministério do Turismo, foram instituídas mais duas condições para a institucionalização de uma região turística, bem como para que uma cidade pertença a uma região turística. A primeira é que todas elas devem possuir um órgão municipal de turismo, como uma secretaria ou autarquia. O instrumento normativo não especifica como esse órgão deve ser estruturado, nem estabelece indicadores qualitativos; apenas a existência é necessária para adequação à portaria. A segunda condição é a destinação, dentro dos orçamentos públicos municipais, registrada nas leis orçamentárias anuais, de recursos específicos para o turismo e suas políticas públicas, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4. Região Turística e seus elementos obrigatórios mínimos para ser institucionalizada



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

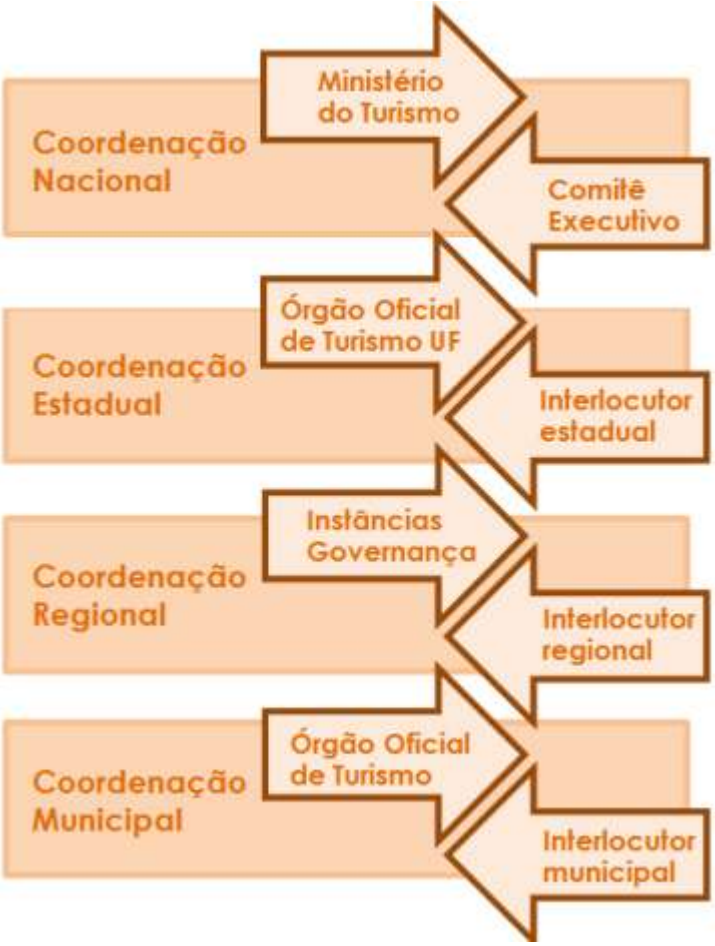
Se for observado o quantitativo entre a primeira e a mais recente definição de regiões turísticas, a partir do mapa do turismo brasileiro, em 2004 havia 219 regiões turísticas, que englobavam 3.203 municípios brasileiros. Em 2024, há 2.486 municípios brasileiros reconhecidos como inseridos em uma região turística, no universo de 335 regiões turísticas. Como apontam Fonseca, Todesco e Silva (2022), os categorias indicam um aumento das regiões turísticas, sobretudo pela consolidação das já existentes ou pela emancipação de municípios que pertenciam a outros, mas que viam vantagens em integrar uma região com cidades já consolidadas, sob a ótica do funcionamento do turismo.

Ao mesmo tempo, observam os autores, as cidades mais prejudicadas são aquelas que não aparecem nessas estatísticas: as que almejam optar pelo turismo como forma de desenvolvimento. Considerando esses critérios e a realidade brasileira, bem como as

condições fiscais da maioria desses municípios, é humanamente impossível que a maior parte deles tenha condições técnicas e orçamentárias para pertencer a uma região turística – ou até mesmo para formar uma –, distanciando-se, assim, de qualquer tentativa de captação de recursos junto ao Ministério do Turismo.

A segunda característica, a descentralização administrativa dentro do Programa de Regionalização do Turismo, consiste na transposição da tomada de decisão de um caráter centralizado para um caráter descentralizado. Para isso, são criadas quatro coordenações, que funcionam como esferas da gestão do turismo, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5. Esquematização da descentralização administrativa do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: Brasil (2013)

Conforme Brasil (2013), à competência nacional, coordenada pelo Ministério do Turismo, cabe a definição de estratégias nacionais, sobretudo no âmbito macroeconômico; a articulação entre as demais regiões que não se limitam a uma única unidade federativa; o envio de recursos; o monitoramento e a avaliação dessas estratégias; a articulação nacional e global

com as escalas regional e local; e a organização, por meio da inventariação turística, do turismo em escala nacional. As atribuições dos órgãos estaduais são parcialmente as mesmas, limitando-se às fronteiras de cada estado e/ou do Distrito Federal. A instância municipal de turismo tem a função de mobilizar e integrar o setor produtivo local às metas, diretrizes e à lógica administrativa do Programa de Regionalização do Turismo, sendo responsável pela sensibilização e mobilização desses atores para a política pública.

Pela lógica inicial do programa, a gestão dentro do contexto do PRT concentra-se na escala regional, e as outras – federal, estadual e municipal – dão suporte a ela. Conforme observa Sousa (2015), essas três últimas coordenações funcionavam como uma espécie de "auxiliadora" da política dentro da região, por meio do fornecimento de recursos técnicos, orçamentários e de qualificação, além da padronização, conforme as políticas de promoção e estruturação em seus estados.

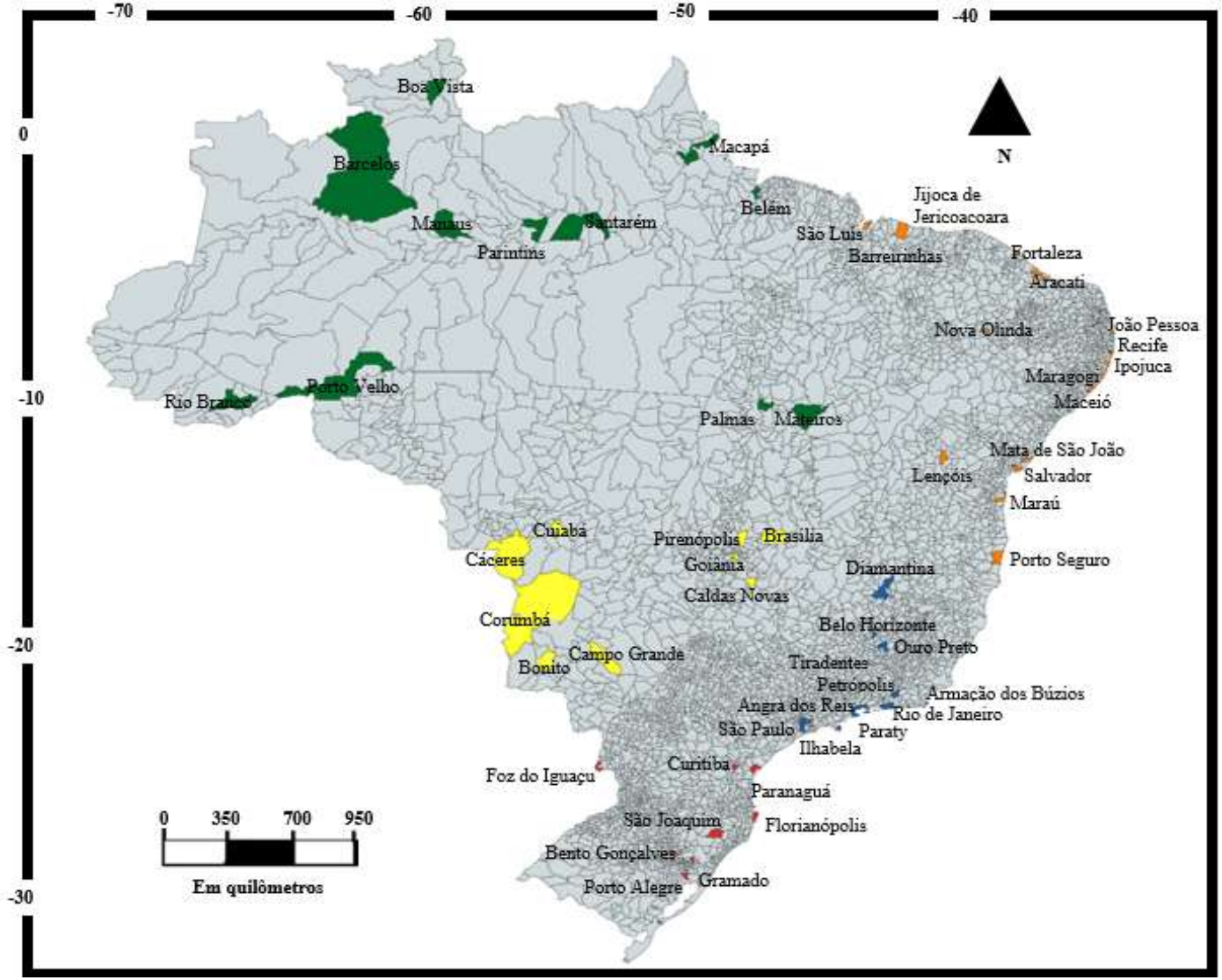
Nas regiões, essa atribuição deve ficar a cargo da instância de governança regional. Ela tem dois papéis: o da gestão, sendo responsável por todas as ações de planejamento, organização e direção do turismo no recorte delimitado; e o da governança, atuando no controle, direcionamento e fiscalização das ações de gestão, bem como na interlocução com outros sujeitos e outras instâncias: municipal, estadual e federal. A instância de governança regional deve ser institucionalizada com a sensibilização e mobilização desses sujeitos, a partir das gestões municipais das cidades integrantes da região turística. Concebida de baixo para cima (*bottom-up*), deve envolver, obrigatoriamente, membros da gestão pública, do setor produtivo do turismo, da sociedade civil e de instituições de ensino, observa Brasil (2007).

> O ponto fundamental da institucionalização da instância de governança regional é reforçar a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas, objetivos e metas, e para gerenciar seus recursos. A institucionalização de uma Instância de Governança Regional deve ter como base a transparência e a representatividade dos setores envolvidos com o turismo. Esse processo deve ocorrer de maneira participativa e compartilhada (Brasil, 2007. p. 18).

Em 2007, isso começou a ser flexibilizado. A partir de uma demanda oriunda do Ministério do Turismo, foi lançado o Programa 65 Destinos Indutores. Criado a partir de um estudo mercadológico providenciado pela Fundação Getúlio Vargas e pelo SEBRAE Nacional, elencou, conforme a Figura 6, 65 destinos com os maiores fluxos turísticos e as

melhores e maiores infraestruturas, ou seja, o sistema de objetos, para receberem mais recursos, emendas parlamentares e direcionamento político da instância federal da governança, que tinham, como objetivo, a centralidade do fenômeno turístico brasileiro (Brasil, 2007).

Figura 6. Os 65 destinos indutores brasileiros (2007-2013), por macrorregião brasileira



Fonte: elaborado pelo autor (2025), com dados de Brasil (2007).

Para entender os efeitos dessa política na descentralização administrativa do PRT, deve-se começar pelo seu nome: cidades indutoras. Elas induzem o turismo e, portanto, têm o mercado turístico entre oferta e demanda mais consolidado. Essas 65 cidades foram elencadas a partir de uma pesquisa, o Estudo de Competitividade do Turismo Brasileiro.

A pesquisa consistiu, conforme Barbosa, Oliveira e Resende (2010), em um questionário aplicado em cada município inserido no Programa de Regionalização do Turismo, abordando 13 dimensões: infraestrutura, serviços turísticos, políticas públicas, aspectos sociais, ambientais e culturais. As respostas foram usadas para criar um índice de competitividade, calculado com base em pontos atribuídos às perguntas e pesos dados às variáveis.

Das 65 cidades, a maioria das capitais estaduais estava inserida junto à Capital Federal. Das 38 restantes, a distribuição não se deu de forma equânime entre as regiões brasileiras, mas decorreu do fluxo turístico existente em destinos consolidados. Os estados do Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais tinham o maior número de destinos indutores, respectivamente cinco nos dois primeiros e quatro no último. No entanto, havia unidades da federação cujo único destino indutor era a capital, totalizando oito unidades federativas, a maioria na Região Norte.

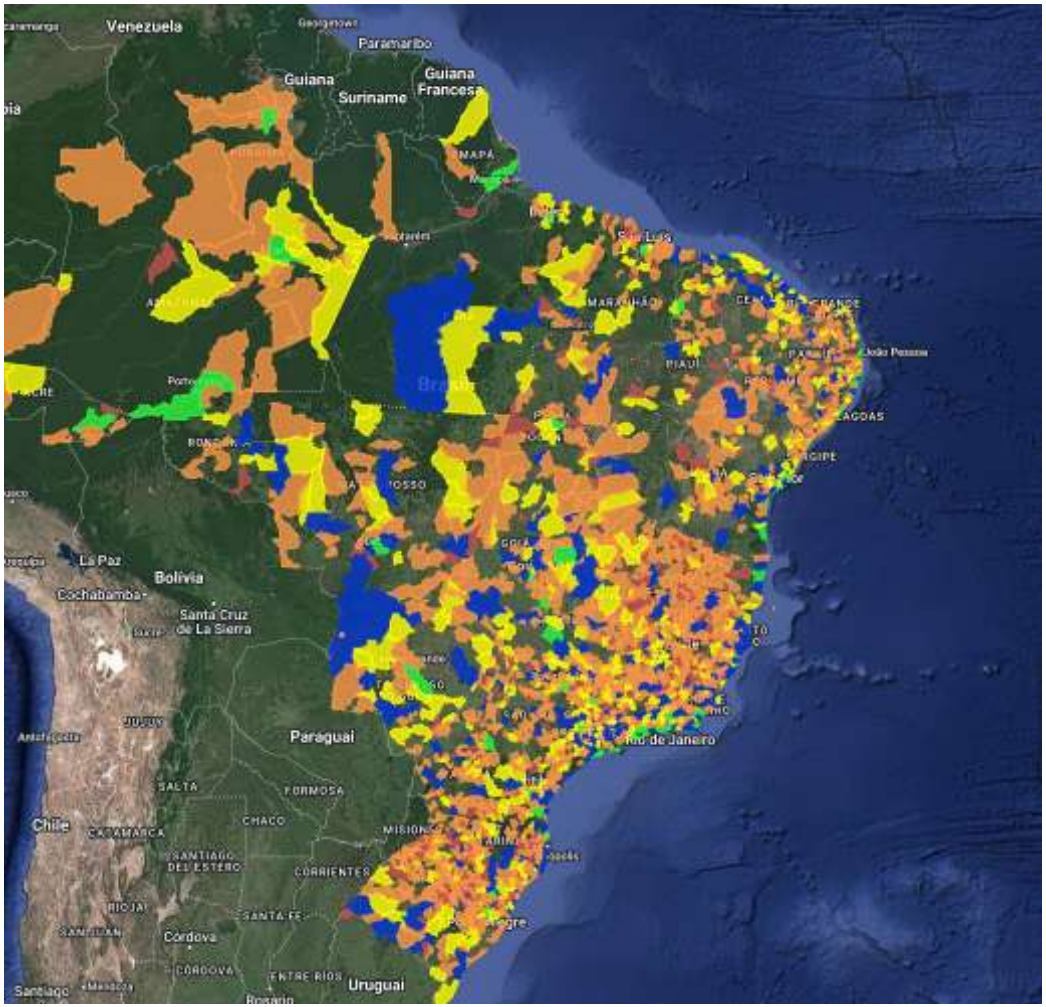
A intencionalidade dos municípios, ao serem listados como um dos 65 destinos mais competitivos e indutores, era que, em decorrência de seu mercado turístico, atraíssem turistas para si, e a própria política pública reconhecia isso. Porém, a inovação consistia em reconhecer que esses municípios também tinham a função de dispersores geográficos para outras destinações em sua circunvizinhança. Ou seja: além de reconhecer que o fluxo turístico converge, em sua maioria, para esses 65 destinos, é a partir deles que, regionalmente, o turismo se dá, em decorrência de seus fixos existentes. Assim, corporificado pela competitividade, desenhou-se a institucionalização da primeira configuração territorial brasileira de classificação das cidades do turismo, representada, além das capitais estaduais, por cidades cujo mercado turístico estava consolidado.

Dessa forma, a partir dos 65 indutores – as cidades-chave do turismo brasileiro –, os recursos do Ministério do Turismo passaram a ser priorizados. Não havia mais uma vinculação entre a gestão regional como protagonista das decisões a partir de uma coesão endógena, mas sim critérios mercadológicos impostos pelo Ministério do Turismo, que passou a centralizar a destinação dos recursos para as regiões. Conforme apontam Oliveira e Zouain (2013), essa

flexibilização privilegiou as regiões mais consolidadas e com estruturação turística mais latente, em detrimento de regiões e cidades turísticas não inseridas, conferindo-lhes uma alcunha passiva, ou seja, com a finalidade de esperar receber turistas das cidades indutoras.

Em 2013, houve uma outra política que descaracterizou a descentralização administrativa, impondo o interesse do MTur na gestão do turismo brasileiro em detrimento das instâncias regionais. Segundo Fonseca, Todesco e Da Silva (2022), foi criado o Instrumento de Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. Todas as cidades turísticas inseridas no Programa de Regionalização do Turismo passaram a ser mensuradas em uma classificação, no total de cinco categorias, que vão de A até E, conforme a Figura 7. Elas estão representadas, no elemento iconográfico a seguir, na seguinte ordem: cidades A, verde-limão; cidades B, azul-marinho; cidades C, amarelo; cidades D, laranjado; e cidades E, vermelho.

Figura 7. Mapa do turismo brasileiro, em outubro de 2024: a última configuração antes da mudança materializada na esteira do V Plano Nacional de Turismo (2024-2027)



Fonte: Brasil (2024).

Segundo Chemin, Fillipim e Abrahão (2021), essa classificação se deu a partir de cinco fatores, discutidos unicamente na instância do Ministério do Turismo: a) a existência de estabelecimentos do ramo hoteleiro; b) a geração de empregos no setor hoteleiro local; c) a estimativa de quantos turistas nacionais chegam à localidade; d) a estimativa de quantos turistas estrangeiros chegam ao destino turístico; e) o montante arrecadado em impostos federais pelos estabelecimentos do ramo hoteleiro; e f) a posse de Conselho Municipal de Turismo ativo e a comprovação de participação em uma Instância de Governança Regional.

As cidades classificadas como A, logicamente, estão no topo da classificação, sendo alçadas e configuradas como as principais destinações turísticas do Brasil, ou como sedes das principais empresas turísticas. Já as cidades classificadas como E, por conseguinte, representam a antípoda dessa situação: são cidades onde há, sim, o prevalecimento oficial de fluxos e fixos de turismo, porém, para a política pública, sem fluxos constantes e consolidados, com desenvolvimento ainda incipiente da destinação turística e com infraestrutura turística menos especializada, conforme o Quadro 3:

Quadro 3. Classificação dos municípios turísticos até 2025 e suas características acerca da realidade do turismo em seus territórios

Categorizações	Características das cidades
A	Grande fluxo turístico; Infraestruturas básicas e turísticas de grande porte; Grande quantidade de estabelecimentos de hospedagens.
B	Importante fluxo turístico; Infraestruturas básicas e turísticas de grande e médio porte; Quantidade de estabelecimentos de hospedagens que acomoda o fluxo turístico de maneira satisfatória.
C	Fluxo turístico perene; Infraestruturas básicas e turísticas de médio e pequeno porte; Pequena quantidade de estabelecimentos de hospedagens.
D	Fluxo turístico intermitente; Infraestruturas básicas e turísticas de pequeno porte; Rarefação de estabelecimentos de hospedagens.
E	Fluxo turístico minimamente existente; Infraestruturas básicas e turísticas quase inexistentes; Rarefação de estabelecimentos de hospedagens.

Fonte: Sousa e Silva (2025).

Apesar dos nomes diferentes, o Instrumento de Categorização e o Programa 65 Destinos Indutores tinham a mesma função: destinar recursos para as regiões e cidades onde havia maior oferta de hospedagem e, portanto, onde havia mais turistas para se hospedarem e um maior quantitativo de arrecadação federal. Essas especificações são, em tese, avaliadas a partir do fluxo turístico, manifestado na relação entre turistas e a absorção desse quantitativo pelo conjunto de estabelecimentos hoteleiros legalizados, além da demanda potencial e real existente, que se desloca de seus lugares de residência para realizar turismo.

Em suma: dadas as especificidades entre fluxos e objetos turísticos, os elementos fixos do turismo em um município com maior volume de turistas e, conjuntamente, com maior quantidade de equipamentos turísticos e de infraestruturas básicas e turísticas legalizadas, fazem com que o município seja melhor categorizado.

Isso pode ser constatado a partir da observação dessas cidades, considerando a configuração territorial do espaço geográfico brasileiro, conforme apontam Sousa e Silva (2025): é possível observar uma configuração territorial dos municípios turísticos no Brasil, cuja característica está na percepção geográfica de onde esses territórios se situam, observados pela sua classificação, conforme dados de outubro de 2023. Em um universo de 5.565 cidades brasileiras, somente 60 são categorizadas como A, correspondendo a 2,18% do total, sendo que a maior parte, 72,3%, ou 1.990 em números absolutos – aquelas que mais necessitam de apoio efetivo do Estado – são cidades classificadas como “D” ou “E”, segundo dados de Brasil (2024a).

Essa lógica implica diretamente na descentralização administrativa defendida pelo Programa de Regionalização do Turismo: ao invés de os recursos serem distribuídos conforme as necessidades locais, costuradas a partir das realidades dos segmentos de sujeitos inseridos dentro de uma região turística, o Ministério do Turismo passou a concentrar o foco em algumas cidades do território brasileiro em detrimento de outras, centralizando o financiamento público federal do turismo.

Em 2024, na esteira da implementação do quinto Plano Nacional de Turismo (2024-2027), uma nova categorização foi redesenhada pelo Ministério do Turismo. A mesma metodologia de classificação das cidades também é utilizada aqui, mantendo a preponderância política do Ministério do Turismo na definição da graduação dos municípios e das regiões turísticas brasileiras. Ao invés de cinco categorias, agora são três, sendo duas prioritárias: os

municípios turísticos, aqueles que têm uma estruturação consolidada do turismo em nível nacional, herdados da categorização obsoleta anteriormente rotulada como A e B; os municípios com oferta turística complementar, que estão inseridos na região turística, mas não são totalmente consolidados, tendo sua oferta turística complementar aos atrativos dos municípios turísticos da região, equivalentes às categorias C e D; e os municípios de apoio ao turismo, que possuem um mercado, nas palavras do plano, "pouco expressivo". Os repasses de recursos se dão apenas aos dois primeiros grupos, sendo a última categoria ignorada pelo Ministério do Turismo.

Nesse processo, o Ministério do Turismo, em articulação com a sociedade civil, reconheceu a necessidade de atualizar não apenas a categorização, mas também os critérios que definem os municípios turísticos. Para isso, foi estabelecida parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), formalizada pelo Ofício nº 126, de 23 de junho de 2023, visando ao aperfeiçoamento metodológico da classificação.

Dada a complexidade do turismo no território nacional, foram utilizados dados secundários existentes, atualizados periodicamente, resultando na construção de 70 (setenta) variáveis distribuídas em 10 (dez) dimensões analíticas que estruturam a nova metodologia (Brasil, 2025), contextualizadas no Quadro 4:

Quadro 4. Dimensões e variáveis da nova categorização turística brasileira (2025)

Dimensões	Variáveis
Estrutura econômica (19%)	Formalização do setor produtivo em geral; a quantidade de ocupações formais; de renda e salário; de investimentos na economia local.
Governança turística (14%)	Funcionamento da administração e gestão do turismo, como órgãos inseridos na administração municipal direta ou indireta; conselhos municipais de turismo; instâncias de governança regional; e a formulação e implementação de planos de turismo e de *marketing* de turismo.
Serviços turísticos (14%)	Avaliação média dos meios de hospedagens, restaurantes e dos serviços de turismo; quantidade de centros de atendimento ao turista; parques temáticos; espaços para eventos e negócios; unidades habitacionais, leitos e infraestrutura hoteleira; guias de turismo; segmentos existentes no município;
Infraestrutura de transporte (11%)	Quantidade da infraestrutura aeroportuária, rodoviária, e hidroviária, sendo a ferroviária esquecida.

Demanda (11%)	Quantitativo de turistas efetivos em uma cidade, bem como a frequência de passageiros, oriundos de modais distintos
Conectividade à internet (10%)	Cobertura móvel e a densidade espacial da banda larga
Recursos culturais e naturais (9%)	Quantidade de praias, áreas de conservação ambiental, patrimônios culturais, tombados ou não, e montanhas ou picos, não sendo dispostos, necessariamente, para o turismo.
Saúde (7%)	Quantidade, por 100 mil habitantes, de profissionais, leitos e equipamentos de saúde
Segurança (4%)	Taxa de homicídios, homicídios de jovens e feminicídios
Especialização turística (1%)	Quantidade de estabelecimentos e trabalhadores formais, especificamente no turismo.

Fonte: elaborado pelo autor (2025)

A operacionalização da nova classificação ocorreu em duas etapas principais. Na primeira, houve a publicização e definição das variáveis que compõem o modelo. Na segunda, realizou-se o agrupamento dos resultados por meio de técnicas de clusterização, com a aplicação de médias ponderadas para cada dimensão, resultando em uma pontuação final de 0 a 100 para cada município.

Entre as dimensões analisadas, “Estrutura econômica” apresentou o maior peso na composição da nota final (19%). Em seguida, destacam-se “Governança” e “Serviços turísticos” (14% cada), “Demanda” e “Infraestrutura de transporte” (11% cada), “Conectividade à internet” (10%), além de “Recursos culturais e naturais” (9%), “Saúde” (7%), “Segurança” (4%) e “Especialização turística” (1%) (Batista Junior, 2025).

Paralelamente, a categorização foi apresentada no Plano Nacional de Turismo (2024–2027), que também destacou a retomada do fluxo turístico nacional desde 2022, evidenciada pelo aumento de passageiros e voos comerciais (Brasil, 2024). O plano estabelece como meta ampliar o número de municípios turísticos do grupo A para 400 até 2027. Como referência, em 2024 havia 61 municípios A e 252 municípios B, totalizando 313 municípios nessa condição.

O plano também propõe o aumento do número de turistas nacionais e internacionais como estratégia de fortalecimento da competitividade turística brasileira e de dinamização econômica local. Nesse contexto, foram definidas novas categorias, conforme Figura 8: Municípios turísticos (abrangendo os grupos A e B), Municípios com oferta turística complementar (grupos C e D) e Municípios de apoio ao turismo (grupo E), sendo a nova

classificação apresentada como mais dinâmica e territorialmente adaptada, embora sem detalhamento metodológico completo (Brasil, 2024):

Figura 8. Novas categorizações e municípios envolvidos, segundo o Plano Nacional de Turismo 2024-2027



Fonte: Brasil (2024)

Neste ponto, a nova categorização, que, adiantado pelo então Ministro do Turismo, Celso Sabino, já estaria vigente em 2025. Legalmente, a sua utilização deu-se início pela Portaria 9, de 24 de abril de 2025, vinculada ao Mtur, que dispõe a finalidade da categorização, estabelecida para:

> a) Otimizar a distribuição de recursos públicos; b) Orientar a elaboração de políticas específicas para cada categoria de municípios; c) Aperfeiçoar a gestão pública, na medida em que fornece aos gestores do Ministério e dos Estados mais um instrumento para subsidiar a tomada de decisão; d) Auxiliar na atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, que é feita periodicamente; e) Auxiliar na reflexão sobre o papel de cada município no processo de desenvolvimento turístico regional (Brasil, 2025, sítio eletrônico).

Assim, todas as cidades brasileiras foram categorizadas no novo modelo. Entretanto, somente passaram a compor o Mapa do Turismo brasileiro 2025 aquelas que submetessem os seus dados para o Mtur, conforme quadro abaixo. Em síntese: somente estão inseridas na política de turismo aquelas que compõe o Mapa do Turismo.

A nova categorização foi oficialmente apresentada, publicamente, em duas ocasiões: em 23 de agosto de 2025, durante painel no Salão do Turismo 2025, em São Paulo, e em 18 de setembro de 2025, durante a mesa "Novo mapa do turismo no Brasil", durante o XXII Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo e o X Congresso Latino-Americano de Investigação Turística, em Caxias do Sul.

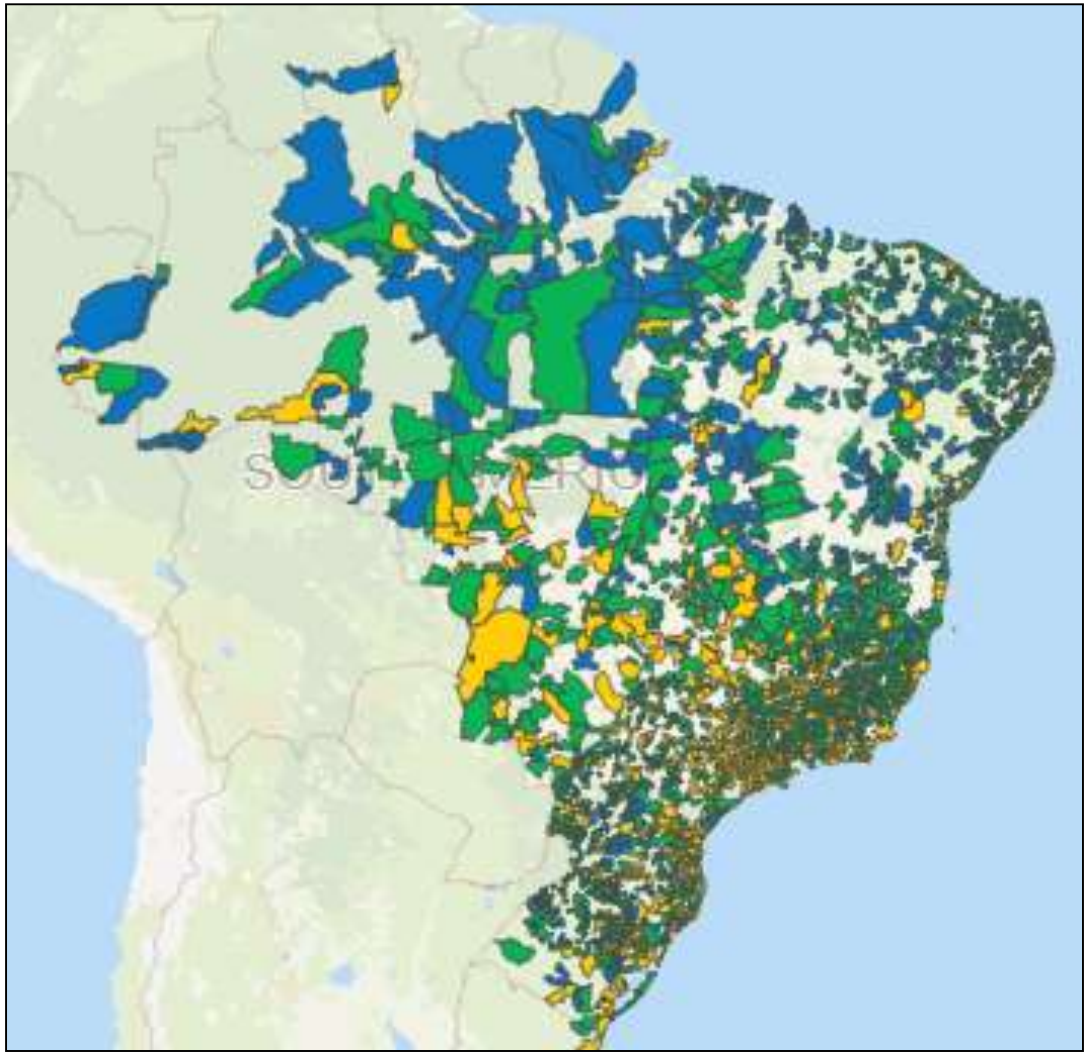
Conforme o Quadro 6 e Figura 9, a categorização turística atual reúne 2.826 municípios, de 5.571 do total. Em amarelo, estão os municípios turísticos. Em verde, os municípios com oferta turística complementar. Em azul, os municípios de apoio ao turismo. Os restantes – que não estão coloridos – não foram categorizados:

Quadro 5. Relação de municípios categorizados e os que efetivamente foram inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro

Categorização	Quantidade de municípios categorizados (% do total)	Quantidade de municípios que foram inseridos no Mapa do Turismo	Proporção entre categorizados *versus* inseridos no Mapa
Municípios turísticos	760 (13,64%)	668	86,75%
Municípios de oferta complementar	2202 (39,53%)	1540	69,94%
Municípios de apoio ao turismo	2609 (46,83%)	618	23,69%
Total	5571 (100%)	2826	

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Figura 9. Mapa do turismo brasileiro, em outubro de 2025



Fonte: Brasil (2025)

Nessa classificação, os municípios turísticos concentram todas as capitais estaduais e a Capital Federal, totalizando 668 cidades. Esses municípios abrigam os principais atrativos, infraestruturas e serviços turísticos do país, além de sedes de grandes empresas, inclusive transnacionais. Caracterizam-se por fluxo turístico perene ao longo do ano, embora apresentem sazonalidade, sendo a demanda relativamente estável devido à diversificação da oferta e à descentralização da segmentação turística.

As políticas voltadas a esses municípios priorizam o repasse de recursos para estruturação e manutenção de infraestruturas turísticas de grande porte, além de ações de promoção, comercialização e qualificação, com apoio institucional da EMBRATUR, visando tanto o mercado doméstico quanto o internacional.

Os municípios com oferta turística complementar correspondem a 1.540 cidades e apresentam infraestrutura turística básica, com predominância de equipamentos de médio e pequeno porte. Nesses locais, há menor diversificação da oferta e da demanda turística, predominando fluxos regionais. O turismo nesses municípios é mais sensível à sazonalidade, e a política pública volta-se principalmente ao fortalecimento da oferta e da demanda regional, considerando a dependência das estruturas de transporte e conectividade presentes nos municípios turísticos principais.

Os municípios de apoio ao turismo, que somam 618 cidades, possuem função complementar, atuando como suporte aos demais grupos. Nesses locais, observa-se menor densidade de infraestrutura turística e fluxo mais reduzido, sendo o foco das políticas públicas o fortalecimento da infraestrutura básica, especialmente viária, para facilitar o deslocamento entre os diferentes grupos de municípios turísticos.

Assim, a classificação estabelece funções territoriais diferenciadas, condicionadas às variáveis de cada dimensão, definindo tanto a permanência na categoria quanto a possibilidade de reclassificação, além de orientar as estratégias de atuação da política pública turística, como pode ser observado no Quadro 6:

Quadro 6. Quantitativo, características e estratégia pela superestrutura turística para o conjunto dos municípios categorizados, segundo o novo modelo.

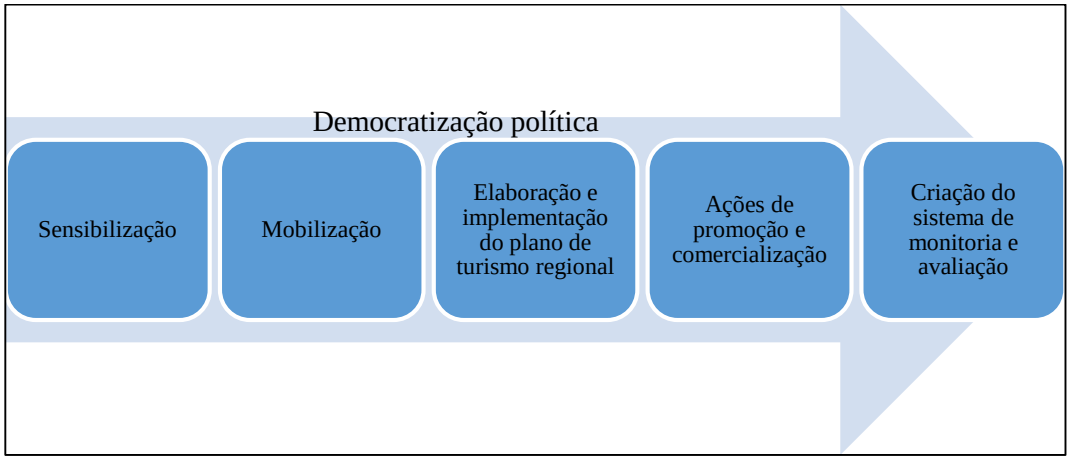
Classificação	Quantitativo (%)	Condições materiais da categorização	Estratégia/tática da política pública
Municípios turísticos	668 (23,64)	Infraestruturas turísticas de grande porte que atendem suficientemente os turistas Fluxo turístico robusto e perene	Foco em estruturação, promoção e comercialização para turistas nacionais nter-regionais e internacionais
Municípios com oferta turística complementar	1540 (54,50)	Infraestrutura de médio e pequeno porte Fluxo turístico diminuto, mas perene	Foco em turismo regional e em atração de turistas nacionais, especialmente intrarregionais
Municípios de apoio ao turismo	618 (21,86)	Rarefação de infraestrutura turística Fluxo turístico quase inexistente e oferta dependente	Foco ao apoio na integração local para suprir serviços que não tenham nas outras demais cidades categorizadas

Fonte: elaborado pelo autor (2025)

Apesar de ainda não haver mecanismos claros do funcionamento do investimento por parte do MTur aos municípios brasileiros, historicamente, quanto mais alta a categorização, maior a priorização de investimentos do Mtur. Neste instante, se põe a vantagem não só de um município estar categorizado, mas também de estar em seus estratos superiores, pois cerca de 90% do orçamento de investimento do órgão de superestrutura turística federal é destinado, unicamente, aos municípios categorizados (Brasil, 2024).

A terceira característica é a democratização política. Ela tange à possibilidade de participação de sujeitos extraestatais – ou seja, aqueles que não são ligados à superestrutura pública – nas decisões da gestão e da governança regional do turismo. Essa participação perpassa todos os módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo e não ocorre unicamente nas tomadas de decisão, mas em todos os escopos, literalmente, desde o "zero", conforme a Figura 10. Segundo Brasil (2007), essa participação não se dá de maneira verticalizada, mas em um processo cuja implementação se daria, em tradução literal, de "baixo para cima" ou, conforme a literatura científica da administração pública, por um movimento *bottom-up*.

Figura 10. Etapas da democratização política no Programa de Regionalização do turismo



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

O primeiro passo para a democratização política dentro da política pública se dá pela sensibilização e mobilização dos sujeitos locais, a partir das gestões públicas municipais, sobre a importância da regionalização. Somente a partir dessa sensibilização, os segmentos da sociedade, do setor produtivo do turismo e da gestão municipal se agregam a outros municípios, para, desta forma, e somente desta, segundo a formulação da política pública, se integrar a uma região turística (Brasil, 2007b).

A sensibilização, assim, tem como princípio:

> Oferecer às pessoas da comunidade ou da região, os meios e os procedimentos que as façam pereber novas possibilidades e lhes permitam enfrentar as mudanças e as transformações necessárias quando se adota uma nova postura frente ao turismo. Assim, as atividades de sensibilização devem ser utilizadas sempre que sejam necessárias atitudes positivas para alcançar resultados benéficos para a comunidade (Brasil, 2007b, p. 15; 19).

E ainda:

> Formar e divulgar conhecimentos para que as pessoas e instituições envolvidas na atividade turística percebam sua imortância no desenvolvimento na região, esclarecendo ao setor público e privado, e à própria comunidade, acerca da importância das vantagens em estruturar, aumentar e diversificar a oferta turística (Brasil, 2007b, p. 21; 23).

Após sensibilizados os três grandes segmentos dispostos como sujeitos fundamentais no Programa de Regionalização do Turismo, gestores públicos, setor produtivo do turismo e comunidade local são mobilizados a constituir a região turística, a instância de governança regional e, portanto, suas instâncias deliberativas. Além disso:

> A mobilização é um procedimento que deve ser usado em qualquer circunstância que busque exercitaros preceitos de cidadania, democracia e produtividade, para atingir um propósito comum, sob uma interpretação e um entido também compartilhados (Brasil, 2007c, p. 19).

Após mobilizados, a participação da comunidade deve elaborar e implementar o plano de turismo regional, que tem como objetivo principal:

> Criar uma situação diferente da atual. Quando essa nova situação despontar os objetivos do Plano Estratégico setornarão realidade. Ela se dá na implementação, que consiste na execução de forma ordenada e coordenada, dentro de prazos estipulados, das seguintes ações e projetos contidos no Plano estratégico: a) ordenação e estruturação da oferta turística de maneira regionalizada; a estruturação e a qualificação dos equipamentos e serviços turísticos e da infraestrutura de apoio ao turismo; c) elaboração e a estruturação dos produtos turísticos; e d) a promoção e a comercialização dos produtos, seguindo as estratégias estabelecidas pelo PRT (Brasil, 2007d, p.18-19).

Essas estratégias, necessariamente, são formuladas dentro da política pública, onde a interlocução entre os três segmentos de sujeitos – governo, setor produtivo do turismo e sociedade civil – se articule e negocie, para que, de forma conjunta, criem diretrizes específicas com a realidade de cada região, porém, com atribuições semelhantes, conforme Quadro 7.

Quadro 7. Competência de cada segmento de ator na implementação de plano de desenvolvimento de turismo regional dentro do Programa de Regionalização do Turismo

Ator estatal	Ministério do Turismo	Apoio técnico e administrativo; Financiamento federal; Articulação entre municípios, regiões turísticas e unidades da federação com o Governo Federal
	Secretarias de turismo estaduais	Apoio técnico e administrativo; Financiamento estadual; Articulação entre municípios e regiões turísticas; Monitoramento a partir dos indicadores estiplados pelo Ministério do Turismo.
	Instância de governança regional	Coordenação e elaboração dos projetos do plano de desenvolvimento regional; Articulação e negociação das diretrizes, objetivos e metas entre os sujeitos; Integrar e mobilizar os sujeitos do turismo dentro da região turística

	Secretarias municipais de turismo	Colaborar e participar do plano de elaboração com projetos específicos.
Setor produtivo	Capacitar os sujeitos do turismo, sobretudo os donos dos objetos de turismo para as novas diretrizes empunhadas pelo novo plano de desenvolvimento regional do turismo; Estabelecimento de redes entre os sujeitos de turismo; Promover e comercializar os produtos.	
Sociedade civil	Realização de ações de cunho educacional; Promover capacitações; Apoiar o novo projeto de desenvolvimento na comunidade.	

Fonte: Brasil (2007d).

Segundo Brasil (2007), sem essa devida participação, o planejamento estratégico deixa de ser integrado e participativo, dizimando seu princípio dentro das estratégias da abordagem territorial na regionalização do turismo (Brasil, 2007e). Sem a participação necessária e devida, complementa o texto, não se efetiva a busca em "estimular o desenvolvimento sustentável da região através do aumento da inclusão social" (Brasil, 2007e, p. 18).

Sobre as ações de promoção e comercialização, apesar de independentes, são simultâneas e caracterizam-se:

> Pelo desenvolvimento de relações com o mercado, que culminarão em ações comerciais. Para isso, o poder público, a iniciativa privada e a comunidade precisam investir (dentro de suas competências e limitações) nas estratégias de promoção e comercialização que levarão a um processo eficiente que gere aumento de competitividade e livro (Brasil, 2007e, p. 13).

Assim, de forma estagiada, a comercialização do turismo – transformado em um produto para que possa ser vendido – dá-se de maneira participativa, não somente a partir das demandas necessárias nem pelo Estado nem pelo setor produtivo do turismo, mas o complemento desses dois segmentos, e inclusive com a inserção da própria sociedade civil como ator colaborador, conforme Quadro 8.

Quadro 8. Definição de cada segmento na promoção e comercialização do turismo no Programa de Regionalização do Turismo

Ator estatal	Ministério do Turismo	Articulação e apoio aos estados e instâncias regionais
	EMBRATUR	Articulação e apoio aos estados e instâncias regionais para a promoção de seus objetos de turismo no estrangeiro, articulado com as prioridades do Ministério do Turismo e a própria Embratur.
	Órgãos estaduais de turismo	Disponibilizar os materiais de promoção em consonâncias às articulações e disponibilizações do Ministério do Turismo e da Embratur; Induzir e apoiar o processo de promoção dos proddutos turísticos.

	Instância regional de turismo	Articular com os outros segmentos de sujeitos a comercialização e a promoção, de acordo com o Ministério do Turismo, da EMBRATUR e do órgão estadual de turismo; Apoiar e executar as iniciativas de *marketing*, coordenando-as junto à iniciativa privada.
	Órgãos municipais de turismo	Coordenar, junto aos sujeitos municipais, quais os principais objetos e atrativos a serem comercializados e promovidos; Mobilizar e integrar os agentes locais no plano de comercialização e promoção regional.
Setor produtivo	Criação de redes organizacionais entre as associações e sujeitos do setor produtivo do turismo, de modo a executar as ações de promoção e comercialização de acordo com o plano regional; Execução da promoção conforme as orientações da instância de governança regional; Capacitações e ações de cunho educacional.	
	Divulgação e publicização do plano de comercialização e promoção turística; Receber o turista com hospitalidade e cortesia;	

Sociedade civil	Apoiar o plano de comercialização e promoção turística.

Fonte: Brasil, (2007e)

A última etapa é a criação do sistema de monitoria e avaliação que tem como objetivo:

> A adoção de um sistema ou plano de monitoria e avaliação, dotado de padrões de desempenhos definidos e conhecidos, e notório pela aplicação de medidas corretivas e preventivas, a fim de promover os ajustes necessários na condução de um projeto ou programa, eliminando, minimizando ou contornando os desvios ocorridos e suas causas e efeitos (Brasil, 2007f, p. 20).

Esse conjunto de ações, ou seja, os controles, estabelece padrões para comparar, projetar, medir, avaliar, certificar, revisar e, a partir disso, decidir sobre a melhor estratégia a ser incorporada pela gestão da regionalização dentro do contexto de uma região turística (Brasil, 2007f). Isso, a médio e longo prazo, enfatiza o Programa de Regionalização do Turismo, facilita a condução da política pública, ao identificar, de uma maneira menos vagarosa, as falhas de implementação que surjam *in itinere*, de modo a preservar as intenções iniciais do programa, sem grandes rupturas ou desvios do planejado previamente.

Essas ações, dentro do Programa de Regionalização do Turismo, contam com a participação de uma gama de sujeitos envolvidos, que culminam na criação de um sistema de monitoramento e avaliação, desde o Ministério do Turismo, com o objetivo de gestar uma rede de cooperação, compartilhando a experiência da avaliação e monitoramento com os gestores de outras regiões turísticas.

Esses sujeitos são divididos em quatro grandes eixos, e, para cada um deles, há uma função específica de atuação dentro do sistema de monitoramento e avaliação, conforme Quadro 9.

Quadro 9. Protagonistas das ações de controle no Programa de Regionalização do Turismo

Eixos de ações de controles	Quem faz?
Produção das informações	- Usuários dos serviços e equipamentos turísticos; - Setor produtivo do turismo; - Técnicos dos órgãos estaduais de turismo; - Academia; - Comunidade local envolvida com o turismo.
Coleta e processamento das informações	- Técnicos, gerentes e coordenadores de turismo de toda a instância regional; - Consultorias especializadas.
Gerenciamento do sistema	- Gerentes de informação dos programas e projetos.

Publicização das informações	- Tomadores de decisão no setor público e no setor produtivo do turismo; - Comunidade científica; - Organizações da sociedade civil ligadas ao turismo.

Fonte: Brasil (2007f).

Seção II

Percurso metodológico

Segundo Santos *et Al.* (2018), o conhecimento é apreendido a partir de diferentes ideologias e de distintas correntes de pensamento que buscam explicá-lo. Cada corrente apresenta métodos distintos para interpretar a realidade, sendo que o método, derivado do latim *methodus*, representa o caminho percorrido na busca pelo conhecimento.

Dessa forma, os métodos passam a compor não apenas os entendimentos e os paradigmas científicos, mas também as suas análises. Segundo Japiassu e Marcondes (2006), o método é um "conjunto de procedimentos racionais, baseados em regras que visam atingir um objetivo determinado, por exemplo, na ciência, o estabelecimento e a demonstração de uma verdade científica" (Japiassu e Marcondes, 2006, p. 134). Ele é o responsável por moldar e revelar as nuances elencadas pelo pesquisador, quando este se propõe a investigar, tendo como ponto de partida a situação-problema. Essa pergunta, para sair de um arcabouço abstrato e, muitas vezes, dogmático, necessita de regras claras – os procedimentos – para que essa ideia seja transposta em resposta e, por fim, em ciência. Assim, a escolha da matriz epistemológica torna-se vital em uma pesquisa.

Existe uma ampla tipologia de métodos. Como exemplo, de um lado, há o método indutivo, que se concentra na separação entre fins e meios, aplicando-se bem a pesquisas que operam por hipóteses, mas que se revela insuficiente em investigações sociais, nas quais é crucial compreender a interdependência entre o objeto e a forma de conhecimento. Por outro lado, há o materialismo histórico-dialético, que busca compreender a realidade histórica e suas contradições.

> Buscando explicações para os fenômenos da natureza, da sociedade ou do pensamento, estudos que se propõem a explicar objetos sociais que impliquem a análise das relações estabelecidas entre os seres humanos, seus meios de produção, de vida, de consumo, e as contradições e o movimento existentes nestas relações, podem encontrar no materialismo dialético o aporte necessário à produção do conhecimento (Santos *et. Al*., 2018, p. 1).

Assim, reconhece-se que a realidade é contraditória e que essas contradições impulsionam transformações sociais. Konder (2008, p. 7) argumenta que o método materialista histórico-dialético "é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de

compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação".

Apesar de ter sido um campo de estudo já compreendido desde a Antiguidade, mais precisamente na era filosófica grega, fora esquecido durante a Idade Média. Foi no florescer do Renascimento que esse método é retomado, sobretudo por meio das análises hegelianas. Hegel (1770-1831) atribui à dialética um movimento de separação dos termos, que, embora inicialmente apartados, interrelacionam-se espontaneamente, ocasionando a eliminação natural de algumas de suas características e compondo, instantaneamente, outras em seu lugar, observa Meier (2010).

No entanto, Marx (1818-1883) desenvolve o materialismo histórico-dialético a partir de entendimentos e embasamentos teóricos sobre a contradição, rompendo com esse pensamento hegeliano, justamente pela característica mencionada no parágrafo anterior: a dialética do materialismo histórico não se estrutura de forma escalonada, a partir de uma posição sistêmica e engessada, mas é constituída por sujeitos dinâmicos. A teoria marxista compreende a dialética intrinsecamente como seu método de análise, definida a partir de dois principais pontos: a materialidade e a totalidade.

O real é a materialidade do objeto ou sua reprodução do vivido, e não do ideal ou do imaginário. Conhecer o recorte de análise tal como ele é exige necessariamente compreender sua essência, ou seja, a estrutura por trás daqueles dados e constatações concretas, bem como a dinâmica e as relações econômicas, sociais, culturais e institucionais da realidade em questão. Essas dimensões correspondem a um meio para explicar o fim, isto é, o problema a ser investigado. Essa ideia contrapõe-se, portanto, a um exame sistemático do objeto por meio de simples descrições ou hipóteses. O materialismo histórico-dialético entende o objeto como parte de um processo, e não como manifestação expositiva e dedutiva.

Ao se pensar a vida como uma composição processual, revela-se a dinamicidade das relações, colocando o ser humano como ativo e passivo na produção de sua própria história. Aqui, o ser humano não é concebido apenas de forma vertical, por meio de desmandos e normas impostas, mas também atua – mesmo que passivamente – como portador e protagonista na construção dos objetos.

Os homens são os produtores de suas representações e ideias e, assim, são

condicionados por um determinado desenvolvimento das forças produtivas existentes na sociedade na qual estão inseridos, além do intercâmbio que a ela corresponde. Afinal, "a consciência não pode ser jamais outra coisa do que ser consciente; o ser dos homens é o seu processo de vida real [...] não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência" (Marx e Engels, 2007, p. 86-87).

A combinação entre materialismo, história e dialética transforma essa corrente teórica, criando uma unidade na qual o material e o ideal coexistem como opostos. A realidade, segundo a perspectiva dialética, é contraditória, e esse conflito constitui o motor das transformações históricas e progressivas, gerando novas perspectivas.

As leis fundamentais do materialismo histórico-dialético baseiam-se na ideia de que mudanças quantitativas resultam em transformações qualitativas, a partir da unidade dos contrários e da negação da negação, em que os opostos se confrontam, gerando um desenvolvimento superior que preserva aspectos de ambos. A compreensão da realidade, nessa perspectiva, depende do contexto e das relações sociais em que o indivíduo está inserido, sendo mediada por instrumentos e linguagem que refletem conceitos culturais.

Contudo, essa análise não deve ser padronizada, como se houvesse homogeneidade nas relações sociais, pois "o desvelamento da realidade depende do contexto em que o indivíduo está envolvido e das relações que este consegue realizar, demonstrando que a relação homem-contexto-realidade não é direta, pois se realiza por meio de instrumentos que auxiliam a atividade humana" (Santos *et Al.*, 2018, p. 2).

A pesquisa materialista histórico-dialética fundamenta-se na análise das relações, contradições e movimentos que permeiam o objeto de estudo, concebendo a realidade como uma síntese de múltiplas determinações que se transformam ao longo da história. Nesse sentido, a investigação se propõe a captar a complexidade do fenômeno analisado, considerando que a realidade não é estática, mas está constantemente em movimento e transformação. A abordagem dialética permite identificar não apenas as oposições entre elementos, mas também a forma como essas oposições se interiorizam, criando novas dualidades que exigem um aprofundamento contínuo da análise.

Nesse contexto, a pesquisa não busca uma síntese final, mas sim um momento processual de unidade no qual se interioriza uma nova contradição. As contradições, portanto,

não são resolvidas de forma definitiva, mas permanecem como um sistema de movimento perene, em que momentos de aparente resolução podem ocorrer, mas a expansão das contradições é constante. Durante a análise dos dados, é essencial situar historicamente e socialmente essas contradições, revelando como elas se manifestam na realidade concreta.

A aplicação do materialismo histórico-dialético não se restringe à análise dos dados, mas permeia toda a construção da pesquisa, desde sua concepção até as considerações finais, reconhecendo a importância da totalidade para a compreensão da realidade. Isso significa que a pesquisa deve refletir as relações internas e as determinações essenciais do fenômeno em análise.

A totalidade do objeto é outro ponto crucial do materialismo histórico-dialético. Apesar de muitos filósofos e cientistas sociais acusarem a teoria marxista de reducionismo – como se ela se restringisse ao escopo econômico – tal crítica é infundada. Se o problema de pesquisa for examinado apenas sob esse prisma, haverá uma deformação tanto da interpretação quanto da compreensão do processo histórico e social que o envolve. "Nem Marx nem eu jamais afirmamos mais que isso; se alguém o tergiversa, fazendo do valor econômico o único determinante, converte esta tese numa frase vazia, abstrata, absurda" (Marx e Engels, 2010, p. 103-104).

A totalidade passa a ser, assim, um elemento-chave, pois permite interpretar várias dimensões de uma mesma questão. Por exemplo, o turismo não deve ser analisado apenas sob o aspecto econômico, social ou cultural, mas por todos esses e outros mais – de forma total, e não individualizada; de maneira holística, e não como simples síntese das ciências.

Segundo Netto (2011), no materialismo histórico-dialético, a construção do conhecimento científico surge da contraposição de blocos conceituais distintos: a investigação e a exposição. Na investigação, parte-se da realidade e das várias descrições disponíveis, buscando-se informações sobre as relações sociais e suas contradições subjacentes. Essa abordagem pode resultar em uma coleta de dados que, embora informativa, não proporciona necessariamente uma compreensão profunda das dinâmicas em jogo.

Na exposição, é possível analisar a reprodução ideal da vida e da realidade. Marx e Engels (2010) alertam que o ideal não é um elemento isolado da realidade, mas sim o material transformado, vinculado ao real. Eles argumentam que é possível, a partir de elementos simples,

alcançar abstrações gerais e, inversamente, retornar à realidade para revelar a totalidade, as contradições e o movimento do objeto de estudo. Para desvelar as contradições, realiza-se uma análise comparativa entre o pensado e o planejado – ou seja, como as ações e relações deveriam ser constituídas – e o vivido, isto é, como a realidade de fato se apresenta, a partir das contraposições desenhadas e engendradas no "pensado e no planejado".

Dessa forma, esses dois polos criam oposições que se convertem em unidades, interiorizando uma contradição e gerando uma nova dualidade, replicando a reprodução "ideal" da vida e gerando novas contradições em um movimento de sistema perpétuo, conforme ilustra a Figura 7. Nela, a linearidade manifesta a investigação de um fenômeno que se transforma continuamente. Em azul, a replicação de uma pesquisa anterior; em vermelho, uma pesquisa sendo realizada, cuja investigação se originou da síntese da pesquisa anterior; e, em verde, uma pesquisa futura, que será pensada a partir das contradições reveladas pela pesquisa atual.

Figura 7. Fases da pesquisa materialista histórico-dialética e sua linearidade científica



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Com base nisso, permite-se estudar os fenômenos e as relações sociais provocados por meio desse método. Uma forma de investigar isso, segundo Santos *et Al.* (2018), é dispor categorias que possam orientar a construção da pesquisa de modo a revelar essas contradições e, conforme Harvey (2013), evidenciar a realidade. Esses categorias são compreendidos como relações dentro de um conjunto, consistindo em um rosário de partes interconectadas, organizadas em uma classificação e permeadas por contradições e mediações.

Elencar categorias em uma pesquisa materialista histórico-dialética envolve uma abordagem que prioriza as condições materiais que configuram a realidade em análise. Inicialmente, é fundamental identificar os fenômenos e as contradições relevantes no contexto do objeto de estudo, considerando sua totalidade, e buscando entender como as partes se articulam e se influenciam mutuamente, sendo vistas como dinâmicas e sujeitas a revisões e reinterpretações ao longo da pesquisa.

No contexto do Programa de Regionalização do Turismo, essas diferenças podem emergir quando a política pública é concebida, considerando seus atos normativos, diretrizes e metas, contrapondo-os às contradições que se manifestam justamente entre o que foi planejado e a realidade tal como se apresenta, tendo como pano de fundo a incapacidade de compreender o território em sua integralidade e dinâmicas, especialmente no que diz respeito ao uso do território pelo fenômeno turístico.

Aos olhos da constituição da política pública, seus categorias podem ser encontrados a partir de seu desenho, que deu-se por um arranjo complexo. Isso pode ser encontrado nos elementos da regionalização em si. Conforme explicita Brasil (2007), a regionalização do turismo não é somente conceber um "espaço regional", delimitá-lo para posterior descrição, mas é toda a sua concepção e constituição política, econômica, institucional e social, materializado em uma região turística. Assim, a política pública, ao se utilizar da nomenclatura "regionalização", não o faz de modo a considerar, unicamente, o fato de delimitar as regiões como o *lócus* do turismo brasileiro a materialização da regionalização, mas sim, esta é a ação totalizante do turismo na política pública: onde ele se encontra, na região turística, mais as instâncias – político, econômico, institucional e social – que são constituídas para a formulação e a impelementação do turismo nesse mesmo *locus* delimitado.

Dessa forma, interpretando Santos *et Al.* (2018) e Harvey (2013), essas instâncias podem ser alçadas à condição de categorias de pesquisa. Segundo Japiassu e Marcondes (2006), os categorias são atributos essenciais presentes em determinado fenômeno, consubstanciando parte de suas próprias essências e representando a propriedade formadora dessa idealização, sendo, portanto, passíveis de orientar a investigação do próprio fenômeno. Assim, segundo Santos *et Al.* (2018), esses categorias, quando percebidos em conjunto, passam a identificar a práxis do fenômeno e sua materialidade, suas contradições e interconexões, possibilitando a compreensão da política pública como expressão de relações sociais consubstanciadas por ações e por sujeitos.

O primeiro categoria a ser utilizado nesta tese é o da região turística, concebida a partir da instâncias espacial da regionalização do turismo. Diferentemente da regionalização em si, no âmbito da política pública, ela é concebida como a configuração territorial onde se pratica o turismo. A região turística é alicerçada por critérios culturais e econômicos, sendo, a partir disso, oficialmente reconhecida e, portanto, passível de receber ações no território, inclusive recursos públicos.

A descentralização administrativa, por sua vez, é inserida no Programa de Regionalização do Turismo como uma forma de desconcentrar a gestão das políticas públicas, redistribuindo responsabilidades entre União, estados, municípios e regiões turísticas. Essa abordagem visa promover uma gestão mais próxima da realidade local, permitindo que os próprios municípios, em conjunto com as instâncias regionais de governança, coordenem e executem políticas voltadas ao turismo. Além disso, é da descentralização institucional que os recursos passam a ser distribuídos, a partir dos órgãos federal e estaduais, para as regiões turísticas.

Já a democratização política está associada ao funcionamento das instâncias de governança regional, que integram diversos sujeitos sociais na formulação e execução das políticas públicas de turismo. A ideia é que, ao incluir representantes do setor público, do setor produtivo e da sociedade civil, a tomada de decisões se torne mais democrática, refletindo os interesses e necessidades dessa ampla gama de sujeitos. Essa prática de governança colaborativa busca tornar a tomada de decisões mais acessível e garantir que as políticas públicas sejam elaboradas com a participação ativa das comunidades locais.

Com base nesses categorias, conforme apresentado no Quadro 10, é possível perceber, primeiramente, a totalidade, pois, por meio deles, é possível enxergar não apenas uma parte do desenvolvimento da política pública, mas, em decorrência de suas composições indissociáveis, a interligação entre todos os seus elementos constituintes. Também é possível perceber a materialidade, uma vez que o pleno funcionamento da política pública – e, portanto, sua efetivação como uma ação que representa as intencionalidades dos sujeitos na construção e constituição de um fenômeno, o turístico – concretiza-se a partir desses três categorias.

Quadro 10. Categorias de análise do Programa de Regionalização do Turismo

Categorias	Instâncias da regionalização	Materialidades
Região Turística	Espacial	Configuração territorial da dinâmica do território usado pelo turismo
Descentralização administrativa	Econômica Político-institucional	Par centralização-descentralização da gestão do turismo; direcionamento de recursos
Democratização política	Político-social	Orientação política do turismo; participação social de sujeitos na governança e nas tomadas de decisões da gestão regional

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Assim, cada categoria tem uma finalidade na política pública e, quando integrados e lidos de forma conjunta, deságuam em materialidades – ou seja, ensejam uma constituição pensada a partir das diretivas da política pública, de modo a compor a configuração do Programa de Regionalização do Turismo, do próprio fenômeno turístico brasileiro e de seu desenvolvimento, a partir dessas normas e dessas ações.

A pesquisa sobre esses três categorias – região turística, descentralização administrativa e democratização política – pode, ao incorporar as diferenças existentes entre o turismo idealizado e o turismo real, conduzir a uma análise comparativa entre eles, revelando, por fim, suas contradições, tornando-os, assim, passíveis de análise e aptos a responder à tese proposta nesta pesquisa, bem como aos objetivos pretendidos.

Ao se ater à instância espacial e ao se afirmar que a política não foi reproduzida a partir da complexidade do território, permite-se considerar que ele (o território) é um elemento protagonista da investigação. No campo da Geografia Crítica, discute-se amplamente o que o território representa. Diferentemente de um mero categoria – pois estes apenas evidenciam as características essenciais do fenômeno –, o território é concebido, nesta pesquisa, como uma categoria de análise do fenômeno turístico.

O território também é debatido em outras ciências e áreas do conhecimento, como o Direito, as Ciências Políticas e a Antropologia. Na Geografia, além de ser um conceito, é considerado uma categoria-chave para a análise das dinâmicas que o ser humano perpetua sobre o meio. Por isso, é necessário compreendê-lo, pois as ações derivadas da intervenção das relações sociais humanas no espaço geográfico ocorrem, necessariamente, no território.

Para compreender a reflexão sobre o território neste trabalho, deve-se entender que ele está diretamente relacionado ao poder exercido entre os sujeitos que o utilizam. Ele não é simplesmente a dotação de soberania ou de autonomia política a uma circunscrição, como propõem as ciências jurídicas, mas é o "onde" e o "como" se dão a dominação de sujeitos sobre outros, as contradições, as explorações, as desigualdades e as consequências das capilaridades no meio geográfico.

Portanto, analisar o território é observar, antes de tudo, sua constituição, sua dinâmica atual e as projeções construídas a partir dos usos e das prospecções feitas no presente, afirma Saquet (2015). Por isso, cada território possui sua singularidade: os fenômenos que nele se

produzem o transformam e o tornam único. Eles são modulados e regulados também pelo tempo histórico de sua produção, o que o molda pelo espaço-tempo e, dialeticamente, também o faz modular os fenômenos.

Em decorrência disso, o território é, assim, um produto social, transformado, usado e modificado pelas relações sociais, econômicas, culturais, políticas e institucionais perpetradas pelos sujeitos que o utilizam.

A Geografia, como ciência analítica, passou a perceber e analisar essas relações por meio de um método crítico, o que dotou o território, além de produto social, de uma categoria de análise que suscita materialidade e totalidade, conforme aponta Quaini (1979). Ao retomar à questão do materialismo histórico-dialético, junto à dimensão geográfica do turismo, entende-se que essa análise amplia a aproximação entre o real e o construído, ao considerar sua estrutura em si e sua constituição por meio das relações sociais, econômicas, políticas e espaciais, constituídas ao longo do tempo.

Essa dinâmica perpassa a realidade no momento em que a energia dos homens, transformada em trabalho, posiciona-os na construção de sua própria condição e condiciona as forças produtivas adquiridas e a serem engendradas ao longo do processo histórico. Surge, assim, a práxis, com contradições que são substituídas por outras, cada vez mais complexas, moldando a sociedade ao seu redor.

O turismo, como fenômeno que se dá no território, deve ser pensado e analisado por três vieses. O primeiro é o seu escopo material, cuja análise deve partir do mundo concreto, das relações resultantes de um panorama histórico. O segundo ponto é que sua compreensão deve abranger a totalidade do objeto, e não apenas uma de suas partes: o turismo deve constituir um campo de análise estrutural e não meramente conjuntural; deve ser holístico, e não de escopo sintético e descritivo. Nesse ponto, admite-se sua abordagem transdisciplinar, por agregar conhecimentos de outras doutrinas, disciplinas e ciências, o que possibilita uma discussão aprofundada sobre aquilo que a epistemologia do turismo deve abordar: o próprio objeto do turismo.

Uma armadilha consiste em configurar o turismo como meramente uma atividade ou, pior, reduzi-lo apenas a um fenômeno econômico. Essa simplificação, empregada com fins estatísticos e mensuráveis, resulta, por fim, em uma descrição superficial do objeto. Esse erro,

assim como qualquer estudo que, dentro do campo do turismo, se concentre apenas em apontamentos específicos, compromete a compreensão da totalidade. Isso nos leva ao terceiro ponto: o turismo, enquanto fenômeno, é influenciado dado um processo elucidado a partir da estrutura do modo de produção capitalista e das realidades das forças produtivas realizadas pelos homens. O que está constituído não resulta de casuísmos, mas de construções históricas.

O turismo é uma das práticas sociais mais visíveis e desejadas no Século XXI. Contudo, ao longo do tempo histórico, surgiram questões a serem debatidas e enfrentadas, tanto em sua prática – nas áreas de gastronomia, lazer, hospedagem e entretenimento – quanto em sua análise. Desde a consolidação do modo de produção capitalista e da profissionalização do turismo como prática voltada ao deslocamento no território para fins de lazer, recreação e descanso – e que se tornou acessível a um número maior de pessoas –, sua complexidade intensificou-se.

Essas facetas emergem à medida que o turismo passa a gerar impactos – sejam benéficos, mas sobretudo prejudiciais. Assim, surge o papel do Estado para regular e controlar tais impactos, notadamente sentidos no território, como a normatização do setor produtivo, o apoio consular a turistas em nações estrangeiras e, em alguns casos, o protagonismo na gestão de determinados objetos turísticos, como companhias aéreas, de trens e até hotéis.

Com o aumento do fluxo turístico – impulsionado pelo crescente desejo de viajar, fomentado por uma psicosfera voltada para esse fim; pela evolução técnica, sobretudo das tecnologias de deslocamento; pela conquista de direitos trabalhistas pela classe trabalhadora; e pelo agravamento de crises econômicas e políticas ao longo do Século XX –, essas condições impactaram profundamente a esfera econômica do fenômeno turístico, a conjuntura dos países receptores e a própria dinâmica global.

Dessa forma, surgiram outras questões a serem enfrentadas, de natureza social, espacial e ambiental, como o desenvolvimento dos territórios por meio do turismo como estratégia de mitigação da pobreza e melhoria da renda salarial; a capacitação de mão-de-obra qualificada; e a regulação do fluxo turístico, de modo a enfrentar a superlotação das cidades e de suas infraestruturas, com o envolvimento de agentes estatais, empresários e comunidades locais, conforme observam Panosso Netto e Lohmann (2012).

No atual estágio do capitalismo, no Século XXI, novas questões foram criadas e outras sobrepostas, como observa Spinola (2008):

> 1) crescimento e expansão da atividade a nível global; 2) predomínio do turismo de sol e praia; 3) movimento de "internacionalização" e "interiorização" do turismo; 4) a aparente crise da massificação; 5) necessidade de regulação por parte do estado *versus* diminuição do estado; 6) perda da autenticidade do turismo; e 7) o surgimento de uma organização empresarial pós-fordista (Spinola, 2008, p. 6).

Dessa forma, o papel do Estado, assim como o do próprio turismo, também se tornou mais complexa, seja para exercer sua função regulatória, seja para cumprir sua função distributiva, com a criação e o financiamento de ações que tenham, em seu cerne, um consenso entre esses mesmos sujeitos. Assim, o turismo, na atualidade, passa a ser um fenômeno que possui, em seu campo econômico, uma expressão significativa; porém, também apresenta outras dimensões, como a cultural, a espacial e a social.

Todavia, como afirmam Panosso Netto (2005) e Paula e Moesch (2013), essa visão mais complexa do turismo ainda está em construção, inclusive no âmbito acadêmico, uma vez que seu componente economicista e meramente quantitativo continua sendo, prioritariamente, o mais planejado, debatido e estudado, inclusive como catalisador de ações no interior da gestão do Estado. Isso é um erro, pois:

> Essa posição tem uma visão fragmentada e superficial desse fenômeno que necessita de uma interpretação ampla e minuciosa, fugindo de deduções e de ímpetos reducionistas que simplesmente minimizam o turismo, ao abordá-lo somente por uma de suas facetas (Araújo Sobrinho, 2008, p. 18).

Assim, como pressuposto para esta tese, o turismo deve ser pensado não como um setor, não como uma atividade, tampouco como uma indústria, mas, sim, enquanto fenômeno que, por sua complexidade, abarca outros campos, como o institucional, o social, o ambiental, o cultural e o espacial.

Para a percepção deste último – sem desconsiderar os demais, inclusive o econômico, pois todos estão interconectados – esta tese compreende o território a partir de sua concepção complexa, norteada pela categoria geográfica de território.

O turismo em si, como campo de estudo, bem como as subjetividades de seus sujeitos sociais, das ações, das políticas, das relações e dos conflitos, pode ser descrito, analisado,

discutido e revisitado pelas manifestações aqui abordadas, à medida que são materializadas e se tornam passíveis de reflexão.

O turismo, como fenômeno, é enunciado a partir de um processo que se dá na realidade, por meio da vivência e, portanto, das relações sociais, econômicas, institucionais e culturais de determinada sociedade. O desafio, dada a sua complexidade, é compreender como é possível determinar sua epistemologia, bem como realizar a análise do produto resultante dessa relação.

Esse entendimento encontra respaldo neste trabalho ao se analisar a dimensão espacial do turismo a partir do materialismo histórico-dialético. A atuação científica parte da explicação e afirmação do fenômeno em si e, portanto, de seu entendimento como um processo condicionado e condicionante, constituído a partir da reprodução do modo de produção capitalista – que o moldou e continuará a moldá-lo –, pois cabe:

> Um novo exercício teórico, para tanto, relacionando os polos epistemológico, teórico, morfológicos e técnico por meio da interação dialética, buscando abalar os conhecimentos rígidos e mumificados. A análise pelo método da Dialética-Histórica tem muito presente não só as relações internas do fenômeno, mas as conexões essenciais que entram em jogo, como também as contradições que a aparecem e que são resolvidas conscientemente. Todos os elementos do mesmo conjunto condicionam-se reciprocamente numa infinidade de graus intermediários entre temas opostos. O processo de conhecimento necessário deve decompor a realidade turística para descobrir sua constituição mais íntima (Moesch, 2002, p.33).

Essas instâncias são os campos que interagem, construindo e desconstruindo o território e seus usos. Portanto, assim como o turismo, o território é complexo, pois há uma justaposição de campos que se relacionam com ele e entre as próprias instâncias. Somente com a percepção dessas instâncias, em sua totalidade, é possível compreender a real configuração do território, ou seja, sua materialidade, a partir de seu uso pela sociedade, dada uma coesão histórico-espacial que o torna único.

Assim, a análise do fenômeno do turismo, inserida em uma abordagem complexa, na qual o território não é unicamente um recorte geográfico, não se limita à descrição do *locus* onde ele ocorre ou à extensão geografizada dos deslocamentos de turistas e das ações de seus sujeitos, mas constitui, sobretudo, um estudo aprofundado de sua materialidade. Tal análise observa sua complexidade, interpretando Morin (2007), ao buscar as relações necessárias e interdependentes entre seus campos e instâncias. Dessa forma, o território usado, ao ser alçado à condição de categoria de análise do fenômeno do turismo, se realiza na compreensão de sua

concretude e totalidade, a partir da interface não apenas com sua faceta espacial, mas também com as dimensões econômica, social, política e institucional, e de como estas reverberam no território. Para isso, é necessário entender o turismo não como algo menor, mas como um fenômeno complexo, que demanda tal perspectiva, afastando-se de uma visão reducionista.

Segundo Japiassu e Marcondes (2006), a epistemologia examina o conhecimento científico por meio de três abordagens principais: a crítica das ciências (analisando seus princípios e sua validade), a filosofia das ciências (como o empirismo e o racionalismo) e a história das ciências, de modo a explorar o processo de aquisição do saber, com foco na questão central de como o sujeito se relaciona com o conhecimento – seja como agente passivo ou como participante ativo em sua construção.

Segundo os mesmos autores, ela:

> Se interessa pelo problema do crescimento dos conhecimentos científicos. Por isso, podemos defini-la como a disciplina que toma por objeto não mais a ciência verdadeira de que deveríamos estabelecer as condições de possibilidade ou os títulos de legitimidade, mas as ciências em via de se fazerem, em seu processo de gênese de formação e de estruturação progressiva (Japiassu e Marcondes, 2006, p. 68).

Assim, a epistemologia não tenta simplesmente entender quais são os principais atributos de uma ciência, de modo a descrever seus objetos de análise e seus temas afins, mas, ao contrário, analisa a validade do conhecimento e como este foi produzido e reproduzido. Não se trata apenas de uma descrição histórica e evolutiva, mas de uma acepção profunda das circunstâncias desse próprio conhecimento.

O turismo, como uma área de conhecimento própria, também possui sua epistemologia específica. Moesch (2004) a divide em duas partes: uma que carrega lógicas científicas deterministas e positivistas, ao enxergar o turismo e reduzi-lo a um mero setor; e, mais recentemente, uma composição mais crítica dessa epistemologia, denominada “social” pela autora, que percebe o turismo como um fenômeno complexo inserido nas relações sociais da produção capitalista, despertando inclusive um olhar transdisciplinar para ele, ao perceber que suas capilaridades perpassam outros campos.

No espaço-tempo, a epistemologia simplificada do turismo – reduzida, porque, ao diminuir a complexidade do turismo, o minimiza – vigora até a Década de 1980, quando as primeiras produções científicas mais “críticas” começaram a ser publicadas e divulgadas, observa Panosso Netto (2005).

Moesch (2004) faz um panorama evolutivo da epistemologia do turismo a partir de sua etimologia, como substantivo, ao observar que ela procede da palavra *tornus*, do latim, que significa "dar a volta", sendo replicada, a partir desse significado, em outras línguas, como o inglês, pelo uso da palavra *tour*. A partir dessa apropriação, o próprio turismo e seu sujeito também foram caracterizados, com a inserção do sufixo *–ism*, para determinar "a ação", e do sufixo *–ist*, para determinar "quem" realiza essa ação. Assim, formaram-se as palavras *tourist* e tourism, replicadas, nessa mesma lógica, para o francês, o espanhol, o hebraico e o português.

A autora aponta que esses termos passaram a ser comumente usados no Século XIX, em decorrência de estudos históricos que mostraram o uso ostensivo dos dois termos e seus significados, especialmente com o desenvolvimento das memórias de turistas e o emprego da palavra touriste em obras literárias.

Porém, os termos somente se consolidaram no Século XX, com a própria afirmação do turismo como prática social, evidenciada pelo aumento volumoso dos fluxos turísticos provocados pelo *boom* do turismo de massa e pelas condições socioeconômicas do período, notadamente no Norte Global, corroborando como suporte à evolução da economia política do turismo inserido na práxis capitalista.

A partir de 1929, surgiram novas definições para turismo, focadas no tráfego de pessoas que se deslocam temporariamente para locais fora de sua residência habitual, simbolizadas pela definição de Burmann, no ano de 1930:

> Turismo é o conjunto das viagens, cujo objeto é o prazer ou por motivos comerciais, profissionais e outros análogos e durante os quais a ausência da residência habitual é temporária. Não são turísticas as viagens para ir ao lugar de trabalho (Fuster, 1974, p. 24).

Essa concepção também foi amplamente difundida no período entre e pós-guerra, conforme é definido pelos estudos da Escola Suíça, a prinicipal até então:

> Turismo é o conjunto das relações e dos fenômenos produzidos pelo deslocamento e permanência de pessoas fora do seu local de domicílio, sempre que ditos deslocamentos e permanência não estejam motivados por uma atividade lucrativa (Fuster, 1974, p. 27).

Nessas circunstâncias, essas etimologias estabeleceram uma base inicial para a institucionalização e a comercialização do turismo. Isso se afirmou com a definição de turismo pela Sociedade das Nações, em 1937, ao reconhecê-lo como uma "atividade realizada por toda pessoa que viaja durante 24 horas ou mais por qualquer outro país distinto da sua residência habitual" (Fuster, 1974, p. 17).

Porém, no fundo, apesar do reconhecimento de sua importância, observa Moesch (2004), o turismo era visto como uma retórica meramente economicista, ao ser considerado unicamente como dinamizador econômico dos territórios e replicador desses impactos.

Apesar de certa evolução entre as Décadas de 1950 e 1980 no tocante à percepção do turismo como um fenômeno, seus campos mais amplos e a inserção ainda maior da importância do turista como sujeito partícipe da prática do turismo, Moesch (2004) é taxativa ao afirmar que essas caracterizações observam o turismo de forma passiva, unicamente como um "ser inanimado", em vez de explorar suas dimensões teóricas e metodológicas mais amplas. A autora define essas epistemologias como "deterministas".

A visão determinista, explica a autora, emerge do fato de que o turismo é tratado como um fenômeno unicamente econômico, com análises baseadas em índices estatísticos e projeções de crescimento, sem um aprofundamento crítico ou interdisciplinar. O positivismo, por sua vez, é evidenciado na ênfase em dados concretos e mensuráveis, ignorando a complexidade social do turismo. Assim, o turismo é estudado de forma fragmentada e reducionista, seguindo a tradição cartesiana de separar o todo em categorias, o que limita a compreensão integral do fenômeno.

Nessa fase histórica, em meados do Século XX, houve uma tentativa de superação teórica dessa visão. A intenção era fazer com que o turismo passasse a ser incorporado por uma visão sistêmica, observando sua capilaridade e suas multifacetas. Essa nova epistemologia, inspirada na teoria geral dos sistemas de Bertalanffy, instigou o primeiro passo para uma leitura mais complexa do turismo, observam Milito, Silva e Nóbrega (2019).

Alguns desenvolveram novas teorias a partir dessa visão complexa, como Beni (2004), no ano de 1988, mas outros unicamente reproduziram a visão epistemológica determinista e

limitada do turismo, como Fuster (1974), Leiper (1979) e Jafari e Ritchie (1981), com o pano de fundo de uma falsa sistematização.

Os sistemas turísticos de Fuster, Leiper e Jafari e Ritchie, embora tentem agregar outros elementos no intuito de sistematizar o estudo do turismo, demonstram uma visão limitada. Esse reducionismo trata o turismo quase exclusivamente como uma atividade econômica. Seus modelos, conforme discutido no texto, focam em análises fragmentadas e em categorias estáticas, como fluxos de turistas e infraestrutura, negligenciando a complexidade social, cultural e histórica do fenômeno. Isso se reflete na tentativa de aplicar uma falsa sistematização, na qual o turismo é tratado de maneira simplificada, com pouca consideração pelas interrelações dinâmicas e pela multiplicidade de agentes envolvidos.

No sistema de Fuster (1974), o turismo é visto de maneira mecânica, limitado a interações entre o mercado e o núcleo receptor. De forma semelhante, Leiper (1979) apresenta um modelo em que o turismo é reduzido a um simples fluxo entre o local de origem e o destino, sem considerar influências externas, como políticas e mudanças globais. Jafari e Ritchie (1981) também compartilham dessa visão, focando em uma estrutura que observa o turismo de forma rígida e sem abrir espaço para o caráter dinâmico e multiangular que ele exige.

Em contraste, o sistema turístico de Beni (2004), criado em 1988, percebe essa complexidade. Conforme abordam Borges e Silva (2016), a importância do autor foi transpor para o papel justamente o que faltou a Fuster, Leiper e Jafari e Ritchie: a robustez e as imbricações das diversas ciências para que o turismo seja materializado. Um sistema aberto, a ser moldado pela realidade inserida, é dividido em três conjuntos, que são interdependentes entre si. Em suma, o mecanismo estruturado pelo autor se dá pela expansão/contração do mercado turístico, mediada pelas ações deliberadas da superestrutura turística – órgãos de gestão – e das infraestruturas constituídas conjuntamente com as relações do turismo em suas dimensões ecológicas, sociais, econômicas e culturais.

Ao observar a dinâmica apresentada pelo autor, conforme detalhado em Beni (2004), o Conjunto de Organização Estrutural, que reúne os sujeitos do turismo – ou seja, a superestrutura turística – intervém diretamente no Conjunto de Relações Ambientais, isto é, nas dimensões ecológicas, sociais, econômicas e culturais. Essas ações nada mais são do que as políticas públicas, que afetam, alteram e criam regulações, normativas e ações no que tange às dimensões mencionadas. Portanto, ao interpretar o sistema turístico de Beni, percebe-se que as

demandas emanadas pela superestrutura impactam o turismo a partir de suas diversas dimensões, que se interconectam e são indissociáveis.

A profundidade dessa visão, com gradações tanto nos agentes que fazem turismo quanto nos sujeitos que protagonizam sua organização, assim como a interconexão entre eles próprios, entre si e com outros campos – além do econômico, representados no conjunto de relações ambientais –, torna-se um retrato de parte de um conjunto de intencionalidades, do prelúdio epistemológico do turismo, que começa a abandonar, paulatinamente, a visão limitada.

Moesch (2004) compreende isso e avança ao perceber que, apesar da importância do sistema turístico de Beni, ele não investiga com maior profundidade os princípios dos três conjuntos. Para isso, ela concebe o termo "epistemologia social do turismo", de modo a idealizar uma epistemologia que reconheça essas qualidades e especificidades, negando os paradigmas anteriores, ao considerar que, nessa configuração, os sistemas turísticos são insuficientes, tendo como razão:

> Que os subsistemas não estão dispostos ao acaso, mas estão organizados em função de um tecido que serve de sustentação das diversas estruturas do sistema, de uma unidade sintética em que cada parte contribui ao conjunto. O turismo mesmo é um fenômeno perceptível e cognoscente, que não pode ser explicado por nenhuma lei simples e inerte (Moesch, 2004. p. 422-423).

Como forma de materializar isso, Beni e Moesch (2017) progridem, à luz de suas próprias teorias, na formulação de um sistema turístico que imprime esses campos de forma não estática, mas dinâmica. Eles fazem um esforço teórico para estabelecer o turismo a partir de uma visão da complexidade, inspirada em Morin (2007), ao compreendê-lo não somente de forma sistematizada, mas por meio das interações dinâmicas entre diferentes sujeitos e elementos, entendendo suas especificidades, conforme afirmam taxativamente Beni e Moesch (2017).

Dadas essas interações, dentro de um sistema aberto, o fenômeno turístico cria um ecossistema próprio, cujos elementos são imprescindíveis para a práxis do turismo, bem como para sua análise, afirmam Beni e Moesch (2017). Esses elementos, elencados pelos autores como categorias estruturantes do fenômeno turístico – economia, ideologia, comunicação, deslocamento-nomadismo, tempo, tecnologia, imaginário, espaço, sedentarismo-encontro e diversão – atuam em um movimento de interconexão e cooperação para a complexidade do turismo, não tornando-o meramente funcionalista, com a objetividade de que é concebido por

si mesmo, e, ao mesmo tempo, percebendo-o como um elemento de totalidade, ao estudá-lo a partir de uma abordagem holística e transdisciplinar. Dessa forma, a partir da interpretação dos estudos dos dois autores, as categorias que permeiam a complexidade do turismo podem ser transportadas para sua análise, pois consideram-se elementos estruturantes do próprio fenômeno turístico.

Dessa maneira, essas mesmas categorias, denominadas "objetos", são necessárias para a avaliação da própria política pública de turismo, que são: o ecológico, o social, o cultural, o econômico, o mercado, a infraestrutura e a superestrutura. A partir disso, criam-se dimensões a serem estudadas com base nelas, como a dimensão econômica, a dimensão sociocultural, a dimensão ambiental, a dimensão espacial, a dimensão político-institucional e a dimensão tecnológica. Essas dimensões dão suporte à própria existência do turismo, que é materializada pela práxis contida em seu ecossistema. Assim, o turismo, a partir da interpretação de Morin (2007), só se materializa por meio de sua transversalidade, cujo objetivo analítico é o entendimento do próprio ecossistema do fenômeno.

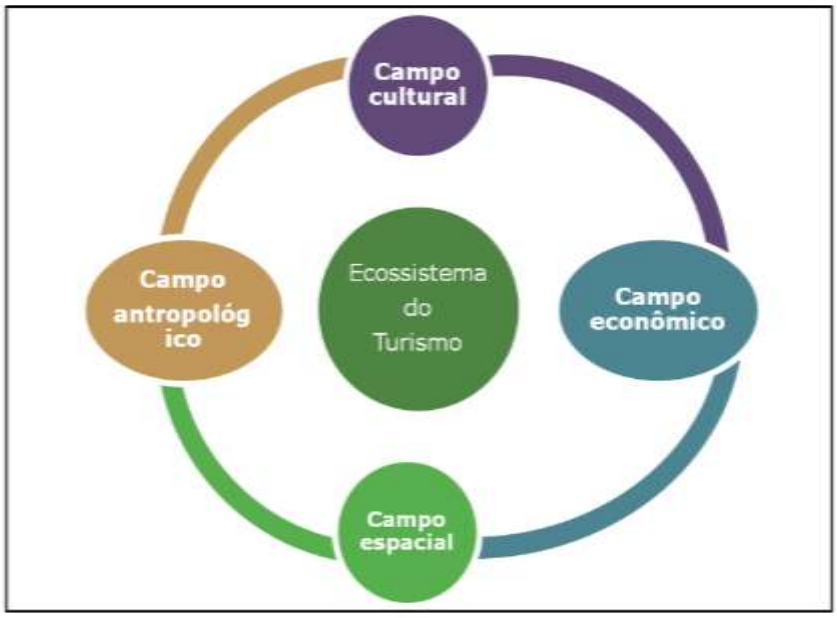
Ao avançar na discussão epistemológica, Moesch (2023) percebe o fenômeno turístico como um processo orgânico, dinâmico e histórico, dotando o ecossistema turístico de uma rede de relações interdependentes, onde a história e a memória dos territórios influenciam a prática do turismo. Além disso, a autora introduz o conceito de "campo estruturante" para esses elementos, inspirada no pensamento de Bourdieu (2004).

Para o sociólogo francês, "campo" refere-se a um espaço social relativamente autônomo, onde diversos agentes e instituições interagem em busca de diferentes formas de capital (econômico, cultural, social, simbólico). Esses campos são definidos por suas próprias regras e lógicas, sendo que a estrutura de cada campo é moldada pelas relações de força e luta entre os sujeitos que nele operam.

A ideia central é que as práticas sociais não resultam apenas de intenções individuais, mas estão profundamente imersas nas dinâmicas e estruturas do campo em que se manifestam. Assim, a análise do campo permite compreender as relações de dominação, concorrência e solidariedade que permeiam as interações sociais. A noção de campo, portanto, não apenas organiza a compreensão das práticas sociais, mas também revela como as dinâmicas e as relações de poder são construídas e mantidas, sendo essencial para a análise das materialidades sociais contemporâneas.

Para Moesch (2023), o turismo pode ser pensado, dentro de seu ecossistema, a partir de quatro campos, a saber: o campo cultural, o econômico, o antropológico e o espacial, conforme a Figura 8. Ao observar a integração desses quatro dentro do ecossistema do turismo, percebe-se a complexa epistemologia do turismo, cuja interface não é mais estanque e estática, mas dinâmica e interdependente.

Figura 8. Componentes do ecossistema turístico: elementos que fazem parte do todo. Entre eles, o campo espacial, diretamente ligado às questões de constituição do espaço geográfico, e consequentemente, do território.



Fonte: Moesch (2023).

Segundo Moesch (2023), o campo cultural, pensado a partir da categoria bourdiana de *habitus*, é um sistema de disposições que molda práticas e representações sem a necessidade de regras explícitas. Para Bourdieu, o *habitus* é uma estrutura que se nutre da memória coletiva e da identidade dos indivíduos em um território. Nesse contexto, o habitus influencia a organização dos bens culturais disponíveis para o turismo, incluindo monumentos, museus, gastronomia e eventos artísticos. Essas expressões culturais, construídas por grupos sociais, criam um poder simbólico que legitima as decisões sobre o futuro da comunidade. Entretanto, o campo cultural enfrenta desafios, como os impactos do neoliberalismo, que podem fragilizar esses vínculos.

O campo econômico no turismo é construído a partir de uma crítica ao economicismo, que se limita a uma análise pautada pelo valor de mercado e pelas relações de

oferta e demanda, desconsiderando interesses não econômicos. Segundo Moesch (2023), essa perspectiva é etnocêntrica, pois não reconhece a diversidade de economias pré-capitalistas e transforma suas práticas históricas em uma lógica capitalista.

O turismo, enquanto atividade unicamente econômica, é visto, segundo Beni (2004), como um fator, dado uma demanda e oferta, que pode melhorar o nível de vida da população ao gerar empregos e renda. No entanto, o modelo capitalista globalizado implica contradições e insucessos, refletindo uma nova forma de colonialismo, o que impacta o fenômeno turístico, justifica a autora.

O campo antropológico no ecossistema do turismo é construído por meio do capital simbólico resultante das interações sociais e culturais em comunidades, manifestado nas relações comunitárias, festas, cerimônias e trocas de dons, essenciais para a identidade do grupo. A troca de dons, que ocorre em um espaço de generosidade, sem valor monetário, representa um modo de estabelecer relações duradouras de reciprocidade e também pode refletir dinâmicas de dominação, configurando um espaço de reconhecimento mútuo entre os agentes comunitários.

Além disso, o campo antropológico destaca a importância das práticas culturais e dos símbolos que resistem à homogeneização, como expressões artísticas, modos de vida e gastronomia, que revelam a identidade e a história de uma comunidade. A organização comunitária se fundamenta na autogestão dos recursos patrimoniais e em práticas solidárias, promovendo um turismo que valoriza o encontro intercultural. Assim, o campo antropológico não só define o turismo em si, mas também contribui para a preservação das tradições locais.

O campo espacial no ecossistema do turismo é entendido como um sistema estruturado que reflete lutas entre diferentes agentes em um território. Esse espaço é marcado por sujeitos que se manifestam por meio de práticas sociais carregadas de significados. Além disso, o campo espacial se define pelas qualidades específicas que emergem das interações entre sujeitos e elementos do lugar, transcendendo interesses econômicos externos.

Ao se olhar para este último, percebe-se e reafirma-se que a análise do território turístico, enquanto fenômeno complexo e multifacetado, vai além de uma composição locacional e busca compreender as interrelações que emergem entre os elementos sociais,

políticos e econômicos que moldam o próprio fenômeno turístico, os quais se estruturam no território.

O território, corroborando Moesch (2023), no seio da discussão da ciência geográfica, conforme já discutido anteriormente, representa materialidade e totalidade, sendo concebido como uma categoria que:

> Deve ser analisado de modo crítico procura refletir sobre o espaço geográfico numa perspectiva política, atentando para a insuportável realidade atual (para a grande maioria dos agentes sociais) e propondo transformações dessa realidade, visando um futuro melhor para todos e todas. Portanto, ao se optar pela perspectiva teórico-metodológica da dialética, deve desencadear reflexões críticas acerca da essência do espaço estando engajado com metamorfoses dessa essência, rumo a outro contexto em que o pilar principal seja a coletividade e não a individualidade ou a competitividade (Salvador, 2012, p. 107-108).

Santos (2014) é bastante claro ao afirmar que a "essência do espaço é social" (Santos, 2014, p. 12), onde a junção do espaço com a sociedade delimita e faz com que a análise do espaço seja completa, em decorrência de um determinado período histórico. Essas sociedades constituem conteúdos para essas formas em decorrência da evolução ou involução desse período histórico, bem como de todo o arcabouço constituído por suas características e seus processos sociais, econômicos, culturais e institucionais. Esses processos podem ser traduzidos, segundo o autor, por ações dessa sociedade, que são inerentes à função e que, em decorrência das contradições aí geradas, só têm condição de existir se houver um conteúdo. A dialética histórica e material, formada a partir de um processo oriundo das relações sociais, é, como se depreende, essencial para compreender a dinâmica espacial e, por isso, também a dimensão espacial do turismo.

Essa dinâmica espacial, representada pela categoria território, é marcada por sobreposições impostas pela produção e reprodução capitalista, bem como pelo tempo, que é utilizado para definir uma produção "antiga" e "nova". Assim, determina-se a coesão espaço-tempo, como afirmam Sposito (2004) e Saquet (2015). O território, portanto, é composto por uma base elementar onde ocorrem essas sobreposições que, por meio dos usos humanos, suscitam variáveis que caracterizam a atuação e o uso do ser humano no espaço geográfico, ou seja, todos os elementos que, em conjunto, configuram o território de determinada área. Em outras palavras, há uma justaposição entre o uso do território e o espaço geográfico, cuja materialização ocorre por uma articulação conjunta.

Para Raffestin, o espaço é anterior ao território (Raffestin, 1993). O espaço, portanto, aparece como algo primário, um elemento residual para a criação do território, sobreposto a ele, sendo o substrato primitivo do meio, cuja transformação pelo ser humano e pelas sociedades, historicamente, por meio de processos de relações políticas exercidas sobre o espaço, resulta em práticas e relações que, em conjunto, criam o território. Como destaca o autor, o território é "relações marcadas pelo poder" (Raffestin, 1993, p. 144). Isso implica, na visão raffestiniana, que ele é essencialmente formado a partir das conexões políticas exercidas por indivíduos ou grupos com interesses comuns (Sposito, 2004), os quais, a partir de concepções temporizadas e históricas, mantêm mutualidade com as instâncias econômica, política, cultural, social e institucional. Essas ligações propiciam a coesão e a própria existência do território.

A partir desses dois autores, é possível sustentar que, apesar das divergências, o território e, portanto, seu uso, são frutos da construção dada pelas intenções, intencionalidades e necessidades dos indivíduos e grupos que representam a si mesmos ou outros grupos, notadamente econômicos ou corporativos, que moldam e produzem o território. A composição dessas duas perspectivas também é enfática ao dispor o território como base da dimensão política para sua constituição, organização e produção do espaço, que se dá necessariamente pelas práticas da sociedade e pelas relações desta com o meio no qual está inserida.

Essa relação entre espaço e território, diferentemente do pensamento raffestiniano, não pressupõe uma lógica de ordenamento entre espaço e território, mas sim um mutualismo epistemológico, no qual ambos existem e coexistem de forma horizontal. Na última grande obra de Milton Santos, elaborada conjuntamente com Maria Laura Silveira, o autor aprofunda a questão método-categórica da dimensão territorial da análise geográfica.

Apesar de ainda incipiente e em contínuo aperfeiçoamento, foi naquela obra que ele elevou e cunhou a categoria de análise que, após duas décadas de sua edição final, consagrou-se como quase um símbolo de sua teoria: a categoria de território usado, concebida como a resultante do uso do território, que se estabelece e é estabelecida pelas intervenções e relações que ocorrem no território, gerando e sendo, de certa forma, a própria produção do espaço geográfico e, consequentemente, do próprio espaço geográfico (Santos e Silveira, 2012).

Essa relação epistemológica não mais se apresenta como uma diferenciação teórico-metodológica sobre o que distingue território de espaço, pois o uso do território manifesta-se

aí, onde as relações, as totalidades e as materialidades são concretizadas no espaço-tempo. Portanto, o território usado, dado pelo uso do território, é capaz de revelar "as relações de poder, as redes e as identidades; processos espaço-temporais que marcam determinadas parcelas do espaço" (Saquet, 2015, p. 77). Dessa forma, essa relação entre espaço e território, e mais precisamente do uso do território, revela as relações de poder, bem como a produção material do próprio espaço geográfico, no que tange à sua periodização e às instâncias econômicas, sociais, políticas e culturais. Por esse motivo, acredita-se que a produção do espaço, por meio da categoria território usado, é essencial para desvelar as indagações propostas por esta tese.

Assim, compreende-se a concepção de que o espaço geográfico é histórico e social, a partir de sua categorização como instância, o que o torna objeto de estudo da Geografia e do saber geográfico. Essa instância, posta de maneira justaposta à economia, à política e à cultura, é necessária para que, a partir dela, se analise a realidade e, portanto, a vida no tempo-espaço.

Corroborando com os elementos essenciais de uma pesquisa cujo método é o materialismo histórico-dialético, o espaço geográfico, enquanto categoria da Geografia, é constituído pela totalidade, que, por sua vez, é circunstanciada pela própria iniciativa de apontá-lo não somente como mais uma instância, mas como uma instância que contém e é contida pelas outras. Essa posição holística deriva de uma concepção mais ampla de observação da sociedade, e não focalizada em processos subjetivos ou casuísticos, pois, ao simplificá-la, perde-se o caráter amplo e global – não no sentido de escala geográfica, mas no sentido de dimensão – permitindo compreender, enfim, o que caracteriza onde e como a sociedade se reproduz, corroborando Quaini (1979).

Outro atributo essencial do espaço geográfico é sua materialidade e sua afirmação na sua concepção epistemológica. Sua essência é captar, a partir das concepções teóricas, como ocorre a dinâmica entre os seres humanos e o meio em que vivem. Por meio dessas ações, teorizadas, qualificadas e estudadas, compreendem-se suas facetas reais, concretas e socialmente construídas, conferindo-lhe o caráter social. No momento em que um objeto de estudo é conscientizado a partir da substancialização das relações que ocorrem no ambiente, empirismo e dedução são afastados, elevando o método materialista histórico-dialético para a investigação.

O arranjo da compreensão do espaço-tempo é complexo. Contudo, a realidade da

vida não se dá apenas em uma caracterização da categoria espaço geográfico, pois entende-se que ele é uma instância, organizada a partir dos elementos materialidade e totalidade, cuja função é definir um método e colaborar para a construção permanente de uma epistemologia da Geografia.

Na verdade, a vida se desdobra a partir das realidades que permeiam o conjunto das sociedades e os seres humanos, de maneira dinâmica e política. Denota-se, assim, seu caráter de formação: o que é constituído nele carrega simbolismo muito além de si mesmo, uma carga basilar que foi modificada a partir da estrutura do modo de produção – no caso atual, o capitalista – para se configurar como tal. Esse movimento é causado pelas ações humanas – exceto aquelas do meio natural ainda não transformadas pelo ser humano – que caracterizam o estabelecido e vigente, e que será reposto no futuro por outra lógica, denotada pela sociedade em questão. Deste modo, a análise das relações se dá no espaço e pelos usos da sociedade nele.

O ponto de partida para a análise dessas relações é conceber que os usos ocorrem a partir das relações sociais, o que culmina em uma produção social. Essas relações sociais dão-se sobretudo por uma materialidade construída, por meio de objetos nos territórios. A relação e a utilização desses objetos pela sociedade materializam o uso social do espaço geográfico, embora ainda não o solidifiquem.

O espaço geográfico, concebido a partir dos usos que nele se produzem, é constituído pela simbiose entre esses objetos e as ações dos sujeitos sociais que animam esses mesmos objetos, os quais carregam intencionalidades e características distintas. Além disso, "o espaço seria o conjunto indissociável de sistema de objetos naturais ou fabricados e sistema de ações, deliberadas ou não. A cada época, novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente" (Santos, 1994, p. 49).

Assim:

> [O espaço] não é uma coisa e nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas. Eis por que sua definição não pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho. Não é espaço, portanto, como nas definições clássicas da Geografia, o resultado de uma interação entre o ser humano e a natureza bruta, nem sequer um amálgama formado pela sociedade de hoje e o meio ambiente. O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento. O

> conteúdo (da sociedade) não é independente da forma (os objetos geográficos), e cada forma encerra uma fração do conteúdo. O espaço, por consequente, é isto: um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento. As formas, pois, têm um papel na realização social (Santos, 2014, p. 30-31).

Essas formas ou objetos são diferenciados das "coisas", sendo estas elucidadas como eram no princípio, ainda no meio natural ou na primeira natureza. Quando o ser humano passa a utilizá-las, elas se compõem em disposições lógicas, ordenadas conforme essa interação entre o meio e a sociedade. Dessa forma, os objetos em conjunto configuram-se como sistema, formando, enfim, um sistema de objetos (Santos, 2012). Toda a criação de um objeto, e necessariamente de um sistema de objetos, ocorre por meio de um processo, no qual deve-se levar em conta a estrutura do modo de produção. Este, o capitalista, que em seu estágio atual se baseia no valor de troca, dinamizou-se e tornou-se complexo, sobretudo após a Revolução Industrial. Assim, cada sistema de objetos disposto na realidade da vida também se arranjou e formou-se de forma complexa, em decorrência dessa mesma estrutura. Compreende-se, reafirmando a materialidade, que os objetos dispostos hoje são derivados de relações sociais e históricas, portanto, de um processo.

Já as ações são fluxos, são os movimentos, a atuação, em suma, a execução do fazer. Elas, compreendidas em uma ordem, numa racionalidade, num propósito, numa logicidade, constituem um sistema de ações. Graças a ele, os objetos técnicos, os fixos que estão no espaço geográfico, são animados a partir da estrutura e do processo, e tornam-se sociais, convertendo-se, por fim, em objetos sociais. Assim, o sistema de ações e o sistema de objetos atuam mutuamente e indissociavelmente (Santos, 1994; 2012; 2014; 2014b).

O movimento dessa indissociabilidade, entre ações e objetos, é dialético em si e faz com que as ações e os sujeitos afetem as formas, ou seja, o arranjo físico em que os objetos se encontram no meio. Esses objetos são modificados, assim, e alteram o próprio meio e as ações, moldando e reformulando a estrutura, o modo de produção, reproduzindo a acumulação capitalista: a própria materialização do território usado. Entre essas proposições que levam os sujeitos sociais a executarem ações – por meio de normas (leis, decretos e documentos normativos), por meio de construções e investimentos em infraestruturas (rodovias, hospitais, casas e prédios), bem como pela construção de um bairro, de uma cidade, pela ocupação ou desagregação de uma função ou de formas de um fragmento do território – são empenhadas e coordenadas. Assim, elas têm uma intenção própria de atuação para com essa mesma realidade

social, carregando em si um contingente político, ideológico e social. Portanto, as ações que mediam o sistema de ações e o sistema de objetos são intencionais, estando carregadas de intencionalidades.

No território usado, na formação dada pelo meio técnico-científico-informacional, na produção do espaço, nas intencionalidades, nas ações e nas maneiras pelas quais os objetos são modificados, há uma profunda interação entre a técnica, a ciência e a informação. O que sacramenta essa troca é a ação do mercado, portanto, a própria acumulação capitalista e sua perpetuação, que se tornou rápida, instantânea, líquida e fluida. Assim, o sistema de ações e o de objetos têm em si um incremento técnico e científico para se embasar, a partir dessas ações, que também são fundamentadas por eles, e isso estende-se até a própria produção do espaço (Santos, 2014b). Afirma-se que:

> Podemos então falar de uma cientificização e de uma tecnicização da paisagem. Por outro lado, a informação não apenas está presente nas coisas, nos objetos técnicos, que formam o espaço, como ele é necessária à ação realizada sobre essas coisas. A informação é o vetor fundamental do processo social e os territórios são, desse modo, equipados para facilitar a sua circulação (Santos, 2014b, p. 239).

As ações são dotadas, assim, por este recorte incluído na lógica do meio técnico-científico-informacional, pois há uma apropriação do próprio território usado a ele. Dessa forma, a produção do espaço assume um caráter homogêneo e, com a realidade posta junto à globalização, conforme mais técnicas são inseridas a ela, mais global se torna. Em suma: há um maior elemento de homogeneidade, maior representação das demandas globais e maior ligação a sujeitos homogêneos.

Entende-se que é possível compreender o motivo do uso da categoria de território usado a partir da instância do espaço geográfico, que incorpora a materialidade e a totalidade do espaço-tempo. Isso encontra eco nas dimensões, a partir de uma concepção teórica, do espaço dentro da ciência turística. O aporte teórico, cujo espaço geográfico é a principal instância de análise, compreende, por sua natureza constitutiva, a produção social e todos os seus fenômenos, entre eles o turismo.

Esta pesquisa parte do pressuposto epistemológico de que a Geografia e o Turismo são campos de conhecimento distintos e que, apesar de imbricados, a leitura e o estudo de ambos não são conflitantes; ao contrário, são convergentes. O desenvolvimento e a observação

desta análise são feitos com o intuito de compreender o turismo sob a perspectiva solidária do saber geográfico.

Parte-se do princípio de que a dimensão espacial não pode ser desprezada. Por um lado, a Geografia estuda a organização e o próprio processo de produção do espaço, que se dá junto à vida e à sua reprodução social, bem como a interação entre a produção, a circulação, os sujeitos sociais, os aspectos geomorfológicos e humanos, e a interação desse conjunto com o meio ambiente, o planeta Terra. Essas relações são, certamente, sociais e dotadas de arranjos políticos para a intervenção no espaço geográfico, respaldando um entendimento científico entre o território, como categoria de análise, e o turismo.

Seu campo espacial, portanto, é onde as relações do espaço geográfico alcançam o turismo e, dialeticamente, por ele são modificadas. Como instância, tal como pensado por Milton Santos, assim como os campos do ecossistema do turismo, concebidos por Moesch (2023), ele é contido e contém outras instâncias e outros campos. Dessa forma, apesar do campo espacial ser assim delimitado, a contiguidade do território é capaz de abranger e alcançar os outros campos, como o cultural, o econômico e o antropológico, despertando a compreensão de como estes afetam o território e, consequentemente, a complexidade e a totalidade do uso do território no fenômeno turístico.

A partir dessa concepção, a análise e a compreensão do território e de seus usos na pesquisa do turismo devem ser encaradas como derivadas, entre vários desdobramentos, da incorporação do espaço geográfico ao fenômeno turístico, pois:

> É inegável discutir a importância do turismo na atualidade. A existência de grandes corporações, a geração de negócios, investimentos em capital, emprego e renda e a incorporação de espaços a essa dinâmica são realidades que devem ser analisadas e compreendidas em toda a sua complexidade. A ciência geográfica deve buscar a análise e entendimento dessas formas [...] os sistemas abertos como o turismo interagem de forma contínua com o espaço geográfico, atingem o equilíbrio dinâmico e conservam a capacidade de transformar o espaço e a sociedade. O capital e o mercado dão ao sistema o mecanismo de produzir transformações e produzir e reproduzir o espaço (Araújo Sobrinho, 2008, p. 23, 34).

A Geografia aparece não como categorizadora de seu entendimento epistemológico, mas como uma ciência que contribui, com os seus métodos, teorias e estudos, à leitura do turismo:

> A leitura geográfica necessária ao profissional de turismo busca entender como se processam questões relacionadas a fsujeitos de localização, clima, vegetação, morfologia, recursos hídricos, condições socioeconômicas, elementos da cultura, entre outros. As categorias geográficas possuem propriedades teóricas que contribuem para o campo do turismo ao promoverem a conexão necessárias às questões relacionadas anteriormente (Teles, 2009, p.1).

A base teórica da Geografia é incorporada aos estudos do turismo e vice-versa, o que culminou na alcunha "Geografia do turismo". A Geografia, cujo espaço geográfico é a instância de análise, é social e única, por isso a segmentação, entre aspas, aparece para dotar o campo do turismo de uma especificidade, uma particularidade própria dele e às condições intrínsecas da Geografia, porque:

> A "geografia do turismo", entretanto, não se refere apenas à abordagem científica do fenômeno do turismo pela ciência geográfica. A "geografia do turismo" é uma expressão que se refere à dimensão socioespacial da prática social do turismo, e isto sim pode interessar às mais diversas áreas do conhecimento (Cruz, 2003, p. 5).

Essa dimensão espacial do turismo se manifesta porque, de fato, o turismo utiliza o espaço geográfico para realizar-se; porém, esse uso não é um fim em si mesmo, o que reforça o caráter complexo do turismo. Considerando sua sistematização única como prática social, entende-se o turismo como um fenômeno complexo e holístico, e a Geografia como uma ciência que reflete e pensa o turismo, sem, contudo, sobrepô-lo, o que corrobora os autores:

> Tendo em vistas incidências espaciais do turismo, o tratamento geográfico do fenômeno vem tornando-se cada vez mais destacado [...] Em face de sua complexidade o turismo deve ser abordado em âmbito multidisciplinar, particularmente pelo conjunto das ciências sociais[...] Essas tendências científicas recentes que enfatizam o tratamento holístico dos fenômenos, procurando eliminar as fronteiras rígidas entre os ramos do conhecimento, tendo em vista a sistematização do conhecimento científico [...] O turismo, por isso, na sua enorme complexidade, reveste-se de tríplice aspecto com incidências territoriais específicas em cada um deles. Trata-se de fenômeno que apresenta áreas de dispersão (emissoras), áreas de deslocamento e áreas de atração (receptoras) (Rodrigues, 2001, p. 40-41, 43).

Esse escopo complexo, assim como a colocação do turismo como fenômeno, já é difundido na própria ciência geográfica. A Geografia, portanto, transita na contramão de uma posição que simplifica e descaracteriza o entendimento do turismo, sendo oposta à sua teorização como uma proposição meramente mercadológica, sem a percepção da complexidade e da totalidade do turismo, ou sem considerá-lo como uma atividade ou configuração.

A Geografia observa o turismo como um fenômeno porque ele é dado a partir de uma prática social, contextualizada por uma complexa conceituação, com um rosário de atividades e um campo de conhecimento próprios que o discutem, e que se reproduz também no espaço geográfico. Dentro dessa concepção, a Geografia, suas epistemologias e seus métodos cooperam para o entendimento do turismo ao analisar a dimensão espacial onde o fenômeno se reproduz. Dessa maneira, surge um mutualismo epistemológico entre o Turismo e a Geografia, sobretudo no que tange às categorias geográficas e suas interfaces com o fenômeno turístico.

Assim, estabelece-se que a ciência geográfica efetivamente contribui para entender como se dá o fenômeno turístico e seus desdobramentos no espaço geográfico. O uso do território pelo fenômeno turístico observa o desenvolvimento local e regional, os impactos que ele provoca no espaço geográfico – sejam eles positivos ou negativos – a forma pela qual a estrutura do modo de produção reverbera e se apropria do espaço geográfico, como o turismo é afetado por isso, além das questões da circulação, consumo e distribuição, e da sua produção social, materializada pelas intencionalidades manifestadas na própria produção do espaço geográfico.

Para estabelecer como o fenômeno turístico pode ser analisado por meio da Geografia, são considerados dois pontos: o primeiro é estabelecer sua vertente analítica para entender essa mensuração do turismo. Partindo do pressuposto de que o turismo é um fenômeno mensurado por meio das estruturas e do processo de reprodução social, o que faz do turismo um produto social, esta tese afirma que somente por meio de sua totalidade e materialidade pode-se encontrar respostas para sua elucidação. Entender essa lógica de construção e constituição do turismo no recorte da pesquisa implica compreendê-lo em sua realidade, seus termos factuais e materiais, e em um escopo holístico. Por esses motivos, a contribuição da Geografia como ciência para o turismo será o caminho de análise teórico-científico deste trabalho.

O segundo ponto é especificar como seus métodos, seus estudos e sua leitura do mundo auxiliam e contribuem para o entendimento do fenômeno turístico. Recorrer-se-á à análise da produção do espaço por Milton Santos, quando ele afirma que o espaço é a interação de sistemas de ações e objetos em determinado território. Ao admitir que há uma produção do espaço, admite-se também que há usos nesse mesmo território. Logo, o território usado é uma categoria de análise. O fenômeno turístico, como exposto anteriormente, faz uso de fragmentos do

território, o que destaca a contribuição do olhar geográfico para entender a realidade em um determinado recorte, suas intencionalidades, sua concepção, sua construção e até seu declínio.

Para o fenômeno turístico, o que seriam os sistemas de ações, discutidos tão cuidadosamente por Milton Santos? Como materializá-los para, assim, mensurá-los? Entende-se que são demandas que, por meio de intencionalidades, alteram, constroem e usam, por meio da produção do espaço, quaisquer fragmentos dele. Se uma ação é deliberada, usada e alterada para o turismo, essa produção faz com que esse recorte seja um espaço onde convergem ações e objetos para o turismo, logo, um espaço do turismo ou uso do território pelo turismo, que resulta em um território usado pelo fenômeno turístico.

Assim:

> Considerando que os espaços são diferentemente valorizados pelas sociedades, em função das possibilidades técnicas que determinam sua utilização, de sujeitos políticos, econômicos e, também culturais, todo espaço do planeta pode ser considerado espaço do turismo. A intensificação do uso pelo turismo de dada porção do espaço geográfico leva a introdução, multiplicação e, em geral, concentração espacial de objetos, cuja função é dado pelo seu funcionamento. Neste processo de apropriação dos espaços pela prática social do turismo está a gênese dos territórios turísticos [...] as lógicas que movem a apropriação dos espaços [se dá] a partir de relações de um outro ator social, por naturezas muito diferentes e, por isso, muitas vezes conflitantes (Cruz, 2003, p. 12, 14).

Já que as ações, ou seja, os fluxos, e suas consequentes intencionalidades são deliberadas e intencionais, deve-se perceber como elas foram concebidas. Conhecer essas questões passa necessariamente por entender quais são as intencionalidades das ações e como elas, propriamente ditas, suscitam seu escopo de materialidade – se alteraram ou modificaram a realidade de algum fenômeno no espaço.

Entende-se, dessa forma, que compreender os sujeitos sociais que criam e administram as ações do turismo é fundamental. O setor produtivo, ou a cadeia produtiva, ou ainda o *trade* turístico, faz parte dessas ações. Entender quais são as movimentações, posições e atuações pode solucionar parte dessas indagações. Outras ações são as dos próprios turistas, moradores locais e trabalhadores do turismo inseridos em tal território. Suas idiossincrasias e suas realidades, que são alteradas por uma interface espacial, econômica, cultural, educacional e social, moldam as decisões e a forma como atuam na realidade do fenômeno turístico. Quando organizadas de forma coordenada, essas ações constituem um sistema – um sistema de ações do turismo.

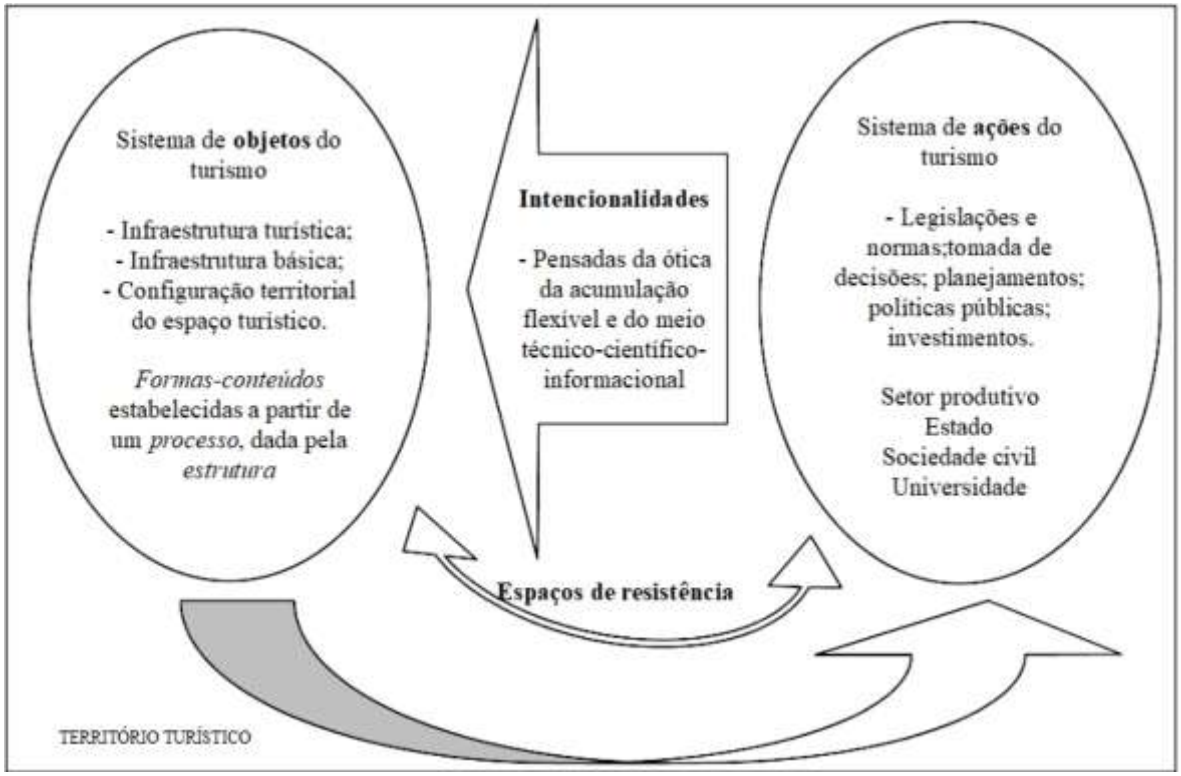
Já o sistema de objetos, os fixos, pode ser observado, primeiramente, pelas formas que têm funções historicamente constituídas para o fenômeno turístico e sua inserção na realidade de um espaço turístico. Afirma-se aqui, também, o componente de que as formas têm funções, ou seja, razões para as quais foram criadas. Assim, as formas têm conteúdo; logo, são formas-conteúdo. Por exemplo, um museu só é turístico porque seu conteúdo tem função turística – não necessariamente a única – e para isso ele está edificado, construído. No momento em que seu conteúdo deixar de ser turístico, deixa de ser um objeto turístico e, portanto, deixa de estar inserido no sistema de objetos do turismo. Ao mesmo tempo, pode acontecer o contrário, gerando uma rugosidade a partir do processo de inércia-dinâmica dos territórios: objetos que anteriormente não tinham função turística passam a tê-la. O segundo ponto é em que medida essas estruturas são modificadas a ponto de alterar toda a produção do espaço. Esse sistema de objetos está:

> Relacionado à locomoção de pessoas, à sua hospedagem, às suas necessidades de alimentação, capaz de atender à demanda de ações que lhe é própria. O conjunto resultante da sobre posição desses sistemas de objetos e ações requeridos pelo uso turístico do espaço distingue o lugar turístico da atualidade dos "outros lugares" (Cruz, 2000, p.8).

Também deve ser dito que algumas infraestruturas presentes no espaço geográfico podem ser apropriadas pelo turismo, como a rede de hospitais, o saneamento básico e os serviços de limpeza urbana, que cristalizam o compartilhamento entre múltiplas funções, entre elas o turismo. Para efeito didático, esta tese dividirá os objetos em duas classificações: a infraestrutura turística, cuja função primária é o turismo, e a infraestrutura básica, cujas funções relacionadas ao turismo são compartilhadas com outras áreas, sendo o fenômeno turístico coadjuvante no uso dessas infraestruturas, conforme também aponta Beni (2004).

Porém, há elementos no território que representam resistências às ações hegemônicas, decorrentes do contexto de acumulação flexível do modo de produção capitalista. Empunhados geralmente pelos moradores locais, esses elementos se materializam como um contrapeso às políticas públicas e ao investimento desagregador dos lugares turísticos promovidos pelo capital, que antevê e executa suas ações de forma verticalizada e em desarranjo às culturas locais, bem como ao meio ambiente. Essas resistências também se manifestam por meio de associações da sociedade civil organizada e da Academia. Dá-se, assim, a caracterização de que o fenômeno do turismo pode ser mensurado a partir da concepção de território usado de Milton Santos e, a partir dela, esta tese é elaborada, conforme a Figura 9.

Figura 9. O território usado pelo fenômeno turístico



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Entre as ações existentes no turismo, destacam-se aquelas de cunho normativo. Elas são pensadas a partir da profundidade da relação entre território e poder. Para Lefebvre (1991), o espaço geográfico deixou de ser analisado de forma neutra, passando a ser compreendido como uma dinâmica resultante da riqueza acumulada pela sociedade e da desigualdade dela decorrente.

De forma dissonante, mesmo com a afirmação do modo de produção capitalista, a necessidade de planejamento a partir do Estado também aumentou, pois Harvey (2001) argumenta que, sem uma estrutura organizada para administrar e gerir o contexto social e os territórios, os mercados falhariam e não funcionariam de maneira efetiva. Hobsbawm (2001) ainda enumera que somente o Estado é capaz de ter uma visão mais ampla e de ser possível distribuidor de bem-estar social e/ou amenizar desigualdades, e que sua atuação – ou seja, suas políticas públicas – seria uma espécie de "colchão" atenuador para as dinâmicas do capitalismo no uso do território.

As políticas públicas, segundo o entendimento de Castro (2005), têm a incumbência do gerenciamento político do território e dos mais variados usos a que ele é submetido, com

vistas ao melhoramento da vida. Partindo do pressuposto de que esses usos são ações, é a partir do Estado que se concentra o poder em uma área definida, segundo Souza (2008), dotando o espaço de vital importância na implantação das políticas públicas, seja pela influência e poder de dominação do próprio poder estatal, seja pelo reconhecimento dialético das territorialidades de resistência a ele, em decorrência da heterogeneidade das intencionalidades daqueles que são impactados diretamente ou não pelas políticas.

Conforme argumenta Fernandes (2013), essa importância também molda conflitualidades, que geram territórios capazes de produzir desenvolvimento, mas também desigualdade, configuração acirrada sobretudo com a expansão das políticas neoliberais a partir da Década de 1980. Lefebvre (1991) lembra que esse conflito se estabelece no momento em que o capital é pensado para sua própria reprodução. Quando uma política pública tem como base esse mesmo modus operandi, ela também reproduz desigualdades e, por isso, contradições, pois não observa o bem comum.

Dessa forma, a dimensão espacial das políticas públicas relaciona-se a como seus impactos são gerados e reverberam nos territórios, seja ao observar como a reprodução do capital se materializa, seja como se manifestam suas contradições e disparidades econômicas, culturais e demográficas em cada território. Por essas características, Teixeira e De Paula (2017) enumeram que toda política pública se dá no território, o que atesta seu caráter espacial e a inseparabilidade entre ele, o Estado e o poder.

Uma política pública pode ser entendida como um elemento de um sistema de ações, pois, ao ser formulada e implementada, reflete intencionalidades que moldam a realidade social e espacial. Essas ações, intencionalmente desenhadas para atender a determinadas demandas sociais, não ocorrem de maneira isolada, mas em interação com outras ações e com o território que buscam transformar. Portanto, uma política pública, como as que envolvem o turismo, é composta por um conjunto de decisões que visam modificar, construir e utilizar fragmentos do espaço, influenciando diretamente a dinâmica do fenômeno turístico e suas materializações no território.

O PRT, por sua vez, também pode ser considerado um elemento do sistema de ações relativo ao uso do território pelo fenômeno turístico, ao se configurar como uma política pública que busca organizar e direcionar o uso do território para o turismo. Ao estabelecer diretrizes e normas que orientam a atuação dos agentes sociais envolvidos no setor, o PRT

contribui para a construção de territórios turísticos. Ele funciona como uma ação que não apenas reconhece as características do espaço, mas também as reinterpreta e as utiliza, promovendo a apropriação do território pelo fenômeno turístico.

Além disso, ao perceber o PRT como constituidor da materialidade do território, é possível observar que suas diretrizes e objetivos geram uma nova configuração espacial. O programa articula diferentes sujeitos sociais, como o setor produtivo e as comunidades locais, e busca criar uma sinergia entre suas práticas e intencionalidades. Essa interrelação resulta na materialização de um espaço turístico, onde a produção e o uso do território se entrelaçam, gerando um espaço simultâneo que congrega os objetos do turismo e suas respectivas ações.

Em suma, ao conceber o PRT como parte de um sistema de ações, reconhece-se sua importância na estruturação do fenômeno turístico e na transformação do território, destacando sua função política ao ter a possibilidade de moldar objetos e territórios no contexto turístico. Essa perspectiva permite compreender como as políticas públicas, ao serem implementadas, alteram a realidade e definem novas configurações espaciais e sociais, reafirmando a complexidade do fenômeno turístico em relação ao uso do território.

Finalmente, a análise comparativa entre o pensado e o vivido no âmbito do PRT é essencial para revelar as contradições subjacentes a essa política pública. Ao confrontar as expectativas criadas pelo planejamento com a realidade vivida pelas comunidades, é possível identificar lacunas e desvios que caracterizam o PRT. Essa abordagem dialética não só esclarece as tensões entre o ideal e o real, mas também permite propor soluções que possam efetivamente atender às necessidades do território.

Assim, entende-se que o método do materialismo histórico-dialético é o mais adequado para compreender a complexidade do território no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo. Ao partir da categoria de análise “território usado”, é possível explorar as contradições que emergem da política pública, observadas a partir dos categorias – a região turística, a descentralização administrativa e a democratização do programa – e das realidades territoriais concretas.

Além disso, esses categorias também contemplam a totalidade, pois possuem uma faceta múltipla que abarca os campos do fenômeno do turismo. A região turística se estabelece a partir de uma determinação geográfica, mas sobretudo a partir da consolidação entre oferta

e demanda, ou seja, da geograficização do "onde" o turismo é praticado em determinado território, sendo orientada por seus hábitos, tradições e costumes. A descentralização administrativa observa as relações de gestão e administração do turismo, suas normas e suas escalas. Por sua vez, a democratização política atenta-se para a distribuição do poder dentro do Programa de Regionalização do Turismo, observando suas características e como a política pública é construída. O campo espacial contém e é contido por todas essas instâncias, pois limita e permite seus avanços e recuos em um território específico que se replicam nas relações sociais. Assim, esses três categorias relacionam-se de modo a possibilitar a leitura, a partir da interconexão dessas instâncias, do PRT e, com isso, de suas contradições.

O espaço geográfico, metodologicamente, como instância de análise, também materializa e é materializado nas contradições das ações levadas a cabo pela sociedade na atualidade. Santos (2011) esclarece que essas contradições existem desde o início do modo de produção capitalista, mas aceleraram-se durante o meio técnico-científico-informacional. Durante o avanço da globalização e o aumento da coesão global-local, o autor considera que as relações sociais sobre o espaço também se comprimiram, gestando ações, em nome da eficiência, que seriam consagradas a um discurso único, vertical, calibrado pelos sujeitos capitalistas.

Assim, no espaço geográfico, o meio técnico-científico-informacional indica uma distinção dos usos do território antes da Década de 1990: em vez de particularizados – inclusive por meio da fitofisionomia, culturas, saberes e geomorfologias de algum recanto específico do planeta Terra – essas ações tendem a ser padronizadas "para consagrar um discurso único" (Santos, 2011, p. 18). Desse modo, o mundo globalizado é "visto como fábula, erigido como uma verdade em meio a um certo número de fantasias, cuja repetição, entretanto, acaba por se tornar uma base aparentemente sólida de sua interpretação" (Santos, 2011, p. 18).

Dessa forma, as ações durante o período do meio técnico-científico-informacional, no qual estamos atualmente, criam uma condição ideológica, isto é, novos valores e crenças para a criação de novas ações que se tornam preponderantes e que, como consequência, se nutrem mutuamente, alimentando e reproduzindo o capital, mesmo que o discurso por trás seja totalmente distinto dos objetivos perseguidos, afirma Santos (2011).

A título de exemplo, Santos (2011) observa como o componente ideológico da aldeia global insere-se nessa lógica explicada no parágrafo anterior. Por um lado, há o discurso de proximidade das nações, intercâmbio cultural, um mundo mais livre e plural para todos os seus habitantes. Entretanto, na realidade, a aldeia global nada mais é do que um discurso que reproduz o dinheiro e para isso foi criada, pois ela não está ao alcance de todos, justifica o autor. Mas, do mercado, cada vez mais internacionalizado e informatizado, ela está.

Assim, há uma uniformidade das ações a serviço das elites hegemônicas globais e nacionais, coadunadas com a primeira, tornando, na prática, o ideal de aldeia global mais distante do que o idealizado. Dessa forma, as ações perpetradas no espaço geográfico na atualidade são assim concebidas. Por isso, Santos (2011) denomina essas ações de "fábulas". Logo, o território usado é animado a partir de ações fabricadas e, assim, o espaço é transformado em fábula.

Essa fábula é ainda mais fantasiosa quando se compreendem os reais usos do território durante o período do meio técnico-científico-informacional. Segundo Santos (2011), na realidade, apesar de se "vender" como uma política solidária, que vê o território como abrigo – isto é, pertencente à sociedade que o usa, tornando-a partícipe de sua gestão –, todavia, o território é visto unicamente como um recurso, coisificado como mero elemento de reprodução dos interesses e intencionalidades de sujeitos hegemônicos que, na maior parte das vezes, sequer têm identidade com o lugar. O autor observa, assim, que essas ações são perversas e, por isso, o espaço é materializado como perversidade.

Porém, a partir de uma organização horizontalizada dos sujeitos homogeneizados, com o que Santos (2011) denomina solidariedade orgânica, o espaço geográfico pode se transformar em um espaço de possibilidade, onde a perversidade é minimizada e o território passa a ser usado coletivamente, tendo como norte a mitigação de desigualdades e a construção da cidadania.

Para transpor o método histórico-dialético, a partir dessa abordagem miltoniana, para analisar uma política pública, que é uma ação, parte-se do pressuposto de que as contradições do PRT são existentes, por um lado, porque o discurso empreendido em sua formulação não corresponde à realidade concreta, já que o território, durante o meio técnico-científico-informacional, é gestado para a reprodução dos sujeitos hegemônicos e suas intencionalidades.

Por outro lado, as ações em si são contraditórias, pois reforçam a distância entre o pensado e a realidade concreta, já que são planejadas para um objetivo, mas executadas para outro. O discurso, por um lado, é concebido a partir de um ideal que democratiza a gestão pública, descentralizando-a por meio de uma gestão concebida no lugar turístico, realizada por gestores que estão no cotidiano dele, em configurações políticas paritárias entre governo, *trade* turístico e sociedade civil. O turismo, enquanto fenômeno, revela-se como instrumento de produção do espaço que, em vez de promovê-los, afasta-se das diretrizes e premissas formuladas.

Por isso, como investigação, esta tese fará a análise do PRT a partir das condições perpetradas no meio técnico-científico-informacional no território. Inicialmente, observa-se que o território usado pelo turismo, consubstanciado pelas diretrizes, objetivos e metas do PRT, compreendendo seu discurso formal e institucional e, ao observar os três categorias de análise – região turística, descentralização administrativa e democratização política –, como esses foram idealmente desenhados para serem concretizados.

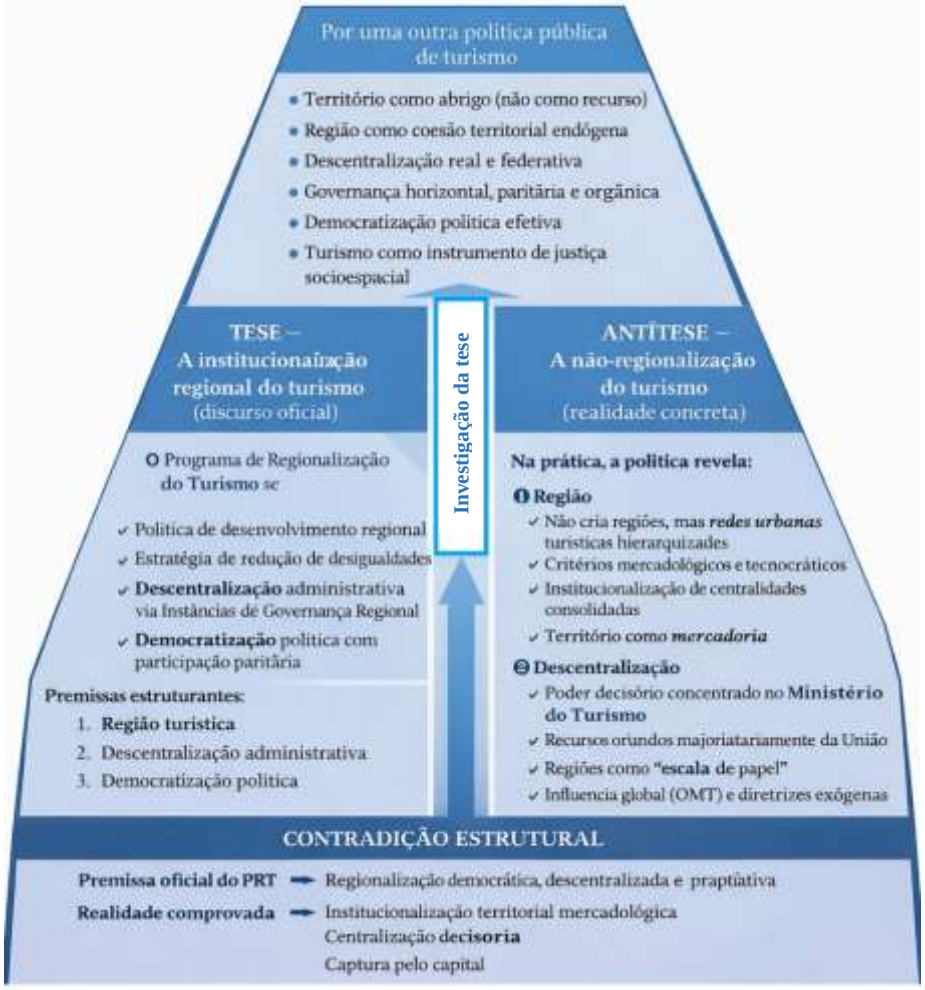
Em seguida, esses categorias de análise serão observados a partir do espaço como perversidade, notando que foram moldados, assim como a ação governamental, para a reprodução capitalista, não divergindo das políticas históricas do turismo, privilegiando territórios já consolidados e onde se distribuem os principais atrativos turísticos, o setor produtivo do turismo nacional e as sedes de comando das empresas do setor. Por fim, esta tese concebe um exercício que entusiasma o uso do turismo pelo fenômeno turístico contraposto à perversidade empregada pela globalização, dotando o território de mecanismos solidários, democráticos e participativos.

Na Figura 10, está a metodologia da tese, esquematizada em um elemento iconográfico. Na base da seta, estão as contradições estruturais. No meio, em seu lado esquerdo, está a tese desta tese, que discutirá a formação socioespacial do turismo enquanto fenômeno, mundialmente e, ao final, no Brasil, abordando o discurso da regionalização do turismo, suas características e configurações a partir dos três categorias.

À sua direita está a antítese desta tese, que aponta os contrapontos da fábula, mostrando que o Programa de Regionalização do Turismo, contradizendo seu discurso oficial, não criou regiões turísticas, não descentralizou o turismo e tampouco o democratizou. Ao contrário, a política reproduziu as mesmas consequências das anteriores, mesmo que o

discurso oficial tenha sido formulado para contrariá-las. Por fim, no final da seta, no topo da Figura 10, está o espaço como possibilidade, que, a partir das contradições evidenciadas nas seções anteriores, propõe um novo caminho para a abordagem política do turismo.

Figura 10. Diagrama da metodologia da tese



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Seção III

À não-regionalização do turismo brasileiro

3.1. Primeira contradição: a região turística como *locus* da práxis do turismo

A região é um conceito-chave utilizado em diversas ciências, como a Demografia, a Estatística e as Ciências Jurídicas. Contudo, em nenhuma outra área do conhecimento o termo região é tão debatido, apropriado e pensado quanto na Geografia. Essa discussão epistemológica ocorre desde a sua configuração como área do conhecimento, cuja abordagem complexa é tema de distintas posições, como detalha Bezzi (2004):

> Abordar o termo região na ciência geográfica é tocar em um ponto delicado. 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 esse debate, ainda hoje, demanda muito esforço teórico e reflexivo dentro da Ciência Geográfica. Mesmo com todo esse empenho, reverberam inúmeras variáveis teóricas que se multiplicam pelos fatores apontados anteriormente pela autora, produzindo significados distintos no meio acadêmico, assim como em seu exterior, o que pode representar múltiplos entendimentos. A discussão que a Geografia realiza atualmente é pensar a região sob a ótica epistemológica, a partir de uma resultante uníssona, com o objetivo de mitigar as diversas proposições criadas.

Porém, ao mesmo tempo em que esse desafio se apresenta, é importante conscientizar-se de que, devido à sua compreensão múltipla, que perpassa outras áreas do conhecimento, a discussão sobre região tende a conter, em si, um componente multidisciplinar, implicando transversalidade com outras ciências. A ideia, para esta tese, é compreender esse mutualismo científico em torno do termo, mas destacar que sua categorização, inclusive para fins analíticos, deve ser atribuída unicamente à Ciência Geográfica.

O turismo, enquanto área de conhecimento transdisciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar, utiliza, de certa forma, o conceito de região para caracterizar a produção do espaço turístico no que se refere à escala – notadamente a regional – do uso do fenômeno

turístico e, dentro desse aspecto, à interconexão com a categoria território, já desvelada na seção I, sobretudo a relação e o dimensionamento dos usos e do poder imbricados ao uso do território pelo turismo.

O próprio entendimento na Geografia é objeto de debate em artigos, ensaios, escritos e livros. Assim como a ciência em si, a caracterização do conceito de região também foi modificada ao longo do tempo, conforme avançaram ou recuaram as principais características oriundas das definições teóricas emanadas das principais escolas paradigmáticas da Geografia. A questão, para este trabalho, é a discussão do que constitui uma região na atualidade, a partir dos usos dados pelo processo imbricado e mensurado pelo meio técnico-científico-informacional, cuja caracterização das políticas públicas consiste em serem gestadas a partir de uma concepção que coabita sujeitos econômicos, além da excepcionalidade de ter o Estado como seu principal indutor, como ocorre no PRT.

Assim, 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 Correa (1989), pois sustenta que, à luz do materialismo histórico-dialético, a região se constitui a partir da estrutura capitalista, que requer, em última instância, a acumulação e a reprodução do capital. Essa acumulação, feita de forma desigual, transparece, assim, como desigualdade nas formas e, portanto, como resultado, esse desenvolvimento conflitante cria porções espaciais desiguais, cujas áreas mais desenvolvidas têm maior conexão com os tempos rápidos, com o motor único, o *just-in-time* e com os tempos fluidos; paralelamente, existem espaços que materializam o oposto, cujas localizações apresentam o inverso: tempos mais lentos, menor velocidade no que tange à acumulação flexível e ao 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 diferença 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, decorrentes da proposição feita por

esse autor a partir da adaptação da lei trotskista do desenvolvimento desigual e combinado, geram as regiões: umas mais desenvolvidas, que abrangem mais serviços, infraestruturas e produção de bens, e outras, ao contrário, que possuem 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 essa concepção, entende-se que a produção do espaço regional perpassa a ótica da produção e da acumulação e que, a partir disso, essas forças criam regiões. Elas configuram os territórios, ou seja, os espaços de poder cujas relações socioespaciais estão contidas nesse recorte, que não estão limitadas apenas a um lugar, mas, mais do que isso, foram propositalmente gestadas de forma desigual, conforme pode ser depreendido da estrutura capitalista em seu estágio neoliberal. Essa diferenciação, ao assumir um caráter político, delimitado a partir dos sujeitos do capital que produzem espaço, estabelece não somente produções, mas também relações socioespaciais diferenciadas em relação a outras regiões, o que cria, para a 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 global, devido ao processo de globalização, há um acirramento dessa produção, cujas características se manifestam por uma unicidade técnica ainda mais marcante, bem como por uma dinamização ainda maior do espaço-tempo, cuja concepção é abordada por Santos (2011) no conceito de *just-in-time*, além de uma aproximação entre as escalas global e local, o que pode indicar que, nesse caso, a escala regional tende a se tornar suprimida. Contudo, esse pensamento da "morte da região" é equivocado, 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, a criação de uma região se dá a partir de bases materiais que são sustentadas ora pela própria estrutura capitalista, ora pelos meios de produção que, geografizados, produzem um território que, em sua escala, não se limita à local nem à 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 horizontalidade, dados a partir de uma concepção de 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, ganhando caráter não somente econômico, mas também político e cultural, funcionando como uma escala de absorção dos fatores exógenos e endógenos. Por isso, apesar de aparentar relativa soberania, nada tem de autônoma. Nessa configuração, é necessário observar as relações das estruturas, dos poderes, das organizações e das funções, o que as diferencia umas 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 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). Dessa maneira, a região e seu processo de criação, ou seja, o processo de produção do espaço regional, devem ser pensados a partir de sua materialidade e totalidade, considerando três estágios que lhe conferem um processo em sua formação:

> • Um meio de produção geografizado cuja existência e o reconhecimento de desigualdades são produzidos por sujeitos do capital acerca da divisão do trabalho. Essa diferenciação se dá entre dois ou mais complexos, como agrícolas, industriais, de comércio e serviços, de logística, de alta tecnologia ou de turismo;
>
> • 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 incorporam a escala global, funcionando, didaticamente, como um entremeio entre as duas, o que corrobora a ideia de que a região, como produto espacial, não está próxima do fim;

• As regiões se formam a partir de uma simultaneidade, encarada pelos processos de diferenciação, conforme o ponto A, e pelos processos de integração, conforme o ponto B, pois o fato de regionalizar, de forma múltipla, os territórios cria quantitativamente inúmeras regiões que, sobrepostas, são integradas.

Reafirmando que a região se constitui a partir de um processo historicizado, acrescenta-se que é a partir das ações do ser humano, nelas contidas, que se materializam objetos, desigualdades e, portanto, as próprias diferenciações. Estas são, portanto, fruto da materialidade concebida pela estrutura capitalista mais as decisões políticas dos sujeitos protagonistas dessa região, ou seja, há uma indissociabilidade. Santos (2014b) explica que essas decisões, no meio técnico-científico-informacional, também partem da escala global e são reproduzidas por esses sujeitos. Quanto maior a divisão do trabalho materializada no território, mais inserida a região está nessas decisões e, por isso, a reprodução delas é mais instantânea; quanto menor, mais lenta será.

Essas ações partem, em sua maioria, dos sujeitos estatais, que nesta tese serão identificados como "burocracia", ou seja, os funcionários públicos em sentido lato, e a partir de políticas, programas e planos oriundos dos governos, que nesta tese serão identificados como "Estado", pois são perenes e não limitados temporalmente.

A burocracia não é puramente técnica. Essa composição contradiz, inclusive, o que é propagado no senso comum a partir da disseminação da teoria weberiana. Para Weber, a burocracia é dissociada de ações a partir de conexões políticas. Os burocratas, dessa forma, materializam sua dominação a partir do que é estabelecido mutuamente com a sociedade, dadas denominações estruturadas em códigos prévios e amplamente publicizados. Assim, segundo Weber (2004), a burocracia cria um caráter e características próprias para sua atuação, como impessoalidade, racionalidade e neutralidade.

Porém, essa visão é demasiadamente cega. Para Marx (2007), a sociedade e as relações sociais resultantes dela não são neutras. Por todas essas relações serem constituídas pelo ser humano, todos os sujeitos tornam-se e são ativos e protagonistas na constituição delas. Assim, todas as pessoas estão inseridas na constituição dessas relações, mesmo como meras espectadoras. Para Kingdon (1995), essa ação é reforçada quando a burocracia tem poder

político, notado ao longo dos trâmites dessas políticas, no ritmo das tomadas de decisão das políticas públicas e das ações do Estado.

A ideologia da burocracia permeia, em uma lógica democrática – a qual é a brasileira –, o grupo político alçado ao poder a partir das eleições, definem Dearing e Rogers (1996). Para os autores, o poder político é materializado a partir das posições pessoais corporificadas e aglutinadas nos partidos políticos. Ao observar a ideologia dos principais partidos políticos brasileiros, percebe-se que a maior parte deles tem, em si, o contingente pró-capital e, portanto, pró-interesses das classes dominantes, como observam Jorge, Faria e Silva (2020), corroborando a teoria gramsciana de que os partidos políticos – a maioria dos quais têm representação na Câmara dos Deputados brasileira na atual legislatura, majoritariamente conservadores e neoliberais em essência – têm como realidade a promoção e manutenção da hegemonia dessa classe dominante.

Dessa forma, conforme observam Secchi, Souza Coelho e Pires (2023), a maioria dos partidos políticos, que deveriam mediar as intencionalidades da autoridade política para com a sociedade civil em busca do bem comum, mediam e reproduzem, com o apoio da mídia, os mesmos interesses das elites políticas e econômicas, atestam Jorge, Faria e Silva (2020), corroborando Lefebvre (1991). Apesar de poderem existir agentes que se pautam pela tecnicidade e impessoalidade, as políticas propriamente ditas não são assim formatadas, porque os possuidores de poder político, ligados a um partido político, têm majoritariamente, como ideologia, a reprodução capitalista. Assim, a burocracia, como fim, produz uma política pública com esse viés, afastando seu caráter forjadamente neutro e denotando que suas ações podem ser convenientes ao capital, apontam Offe (1989) e Kingdon (1995).

Já o Estado, em uma concepção marxiana, é contraditório em si. Em "A Ideologia Alemã", os autores são taxativos ao fazer alusão a essa contraditoriedade. Para Marx e Engels (2007), com a ascensão da burguesia, o Estado é criado como entidade representativa dos interesses gerais e comuns da sociedade para sua vinculação aos interesses de determinada classe social, isto é, aos interesses das classes dominantes. Dessa forma, apesar de transparecer neutro, ao suscitar uma separação entre interesse particular e interesse comum, na verdade está sempre vinculado a estas, constituindo, assim, em sua gênese, uma ilusão em primeiro plano e, conjuntamente, um órgão de dominação.

Dessa forma, argumentam os autores, o Estado, dentro da estrutura capitalista, tem uma existência particular: não há independência entre as classes dominantes e os interesses

do Estado, pois estes são preponderantes aos interesses comuns, os quais resumem toda a sociedade civil. Logo, na interpretação marxista, as intencionalidades dos sujeitos políticos são correspondentes às dos sujeitos econômicos e, portanto, as políticas públicas são costuradas, debatidas, formuladas e implementadas conforme isso, como também atesta Offe (1989).

Gramsci também corrobora essa concepção ao caracterizar o Estado como uma instituição de manutenção da hegemonia das classes dominantes. Para o autor, a hegemonia é a capacidade de um grupo dominante impor sua visão de mundo e interesses como os mais aceitáveis em uma sociedade, não apenas pela força, mas também pela liderança intelectual e moral, assim como por sua perenidade, observa Coutinho (1981).

Para Gramsci (2000), o primeiro nível dessa instituição é a coerção, mas não é o único. Esta inclui a repressão e a manutenção da ordem pública. Isso é feito por meio das instituições de força, que asseguram que qualquer desafio à ordem estabelecida seja contido e reprimido, de modo a proteger os interesses da classe dominante e a estabilidade necessária para a reprodução contínua de suas condições de poder.

Contrapondo-se a Weber, sobretudo a partir de seu conceito de dominação legal, a função do Estado vai além da coerção. O autor italiano introduz o conceito de "Estado-moral", que abrange o papel ideológico e cultural do Estado na manutenção da hegemonia. Nesse contexto, o Estado não se limita a impor a ordem por meio da força; ele também atua como agente de socialização e disseminação de valores. Por meio de políticas públicas, o Estado promove e naturaliza a ideologia das classes dominantes, criando uma aceitação passiva da ordem social existente, conclui o autor.

A mídia, por sua vez, é utilizada para moldar a opinião pública e reforçar a ideologia dominante, compreende Santos (1981). Por meio dela, os representantes capitalistas podem controlar e direcionar o fluxo de informações, promovendo narrativas que justificam suas políticas e práticas. A construção de uma imagem positiva do status quo e a crítica demasiada a soluções alternativas são estratégias que ajudam a consolidar essa mesma hegemonia.

Além disso, o Estado, como instrumento de consenso, busca criar uma aparência de neutralidade e imparcialidade, apresentando suas ações como benéficas para toda a sociedade. Esse esforço de neutralização é crucial para evitar contestação e oposição abertas e mitigar conflitos. Ao apresentar suas políticas como universais e legítimas, o Estado consegue

minimizar a resistência e obter o apoio das camadas sociais mais amplas, que podem não perceber a natureza essencialmente desigual das políticas que promovem.

Gramsci (2000) também destaca que o Estado não opera de forma isolada: ele se articula com os partidos políticos e outras organizações da sociedade civil para construir e sustentar a "hegemonia imposta". Os partidos políticos, alinhados com as classes dominantes, desempenham papel central na formulação e execução de políticas que reforçam a ordem estabelecida. Eles ajudam a integrar diferentes interesses sociais, garantindo que essa visão prevaleça e que os desafios sejam neutralizados. E, para o autor, para isso o Estado tem sua finalidade.

No caso brasileiro, percebe-se claramente essa relação entre capital e Estado, corroborando com a visão marxista e gramsciana a partir dos estudos de Fernandes (1976). O debate que o sociólogo brasileiro fez ao longo de sua vida acadêmica foi discutir a face do capitalismo brasileiro e suas relações na formação do Brasil. Dentre essas relações, ele discute a relação entre o capitalismo e os agentes econômicos brasileiros com a formação do Estado.

Ele observa, a partir de uma abordagem materialista histórico-dialética, a formação do Estado brasileiro e, além disso, as relações deste com a sociedade brasileira. Atentando-se ao Século XX, que é a base do Estado brasileiro na contemporaneidade, Fernandes já demonstra, de forma clara, uma aproximação entre os dois grupos: os representantes do capital e do Estado.

Ao iniciar o livro fazendo uma análise comparativa entre o Brasil e os países que hoje são conhecidos como europeus ocidentais, no velho continente, após a configuração exaurida do modo de produção feudal, houve duas revoluções: uma na economia, com a institucionalização do modo de produção capitalista, e outra na política, com a instituição do liberalismo como arcabouço teórico, como discutido nas seções anteriores, cujas ideias rompiam com o “modo de fazer política” do antigo regime, que pregava uma independência econômica e incentivava um “modo de fazer economia” independente da nobreza e, portanto, das estruturas de poder vigentes. Assim, na constituição do Estado moderno, houve uma cisão entre a elite econômica e a elite política.

Fernandes argumenta que, no Brasil, essa cisão não aconteceu como na Europa, corroborando com Singer (1987). Isso tem raízes concebidas em razão da colonização. Ao perpassar os ciclos econômicos do período colonial, Fernandes aponta que o capitalismo

brasileiro não se desenvolveu, ficando a cargo das ações de subsistência e dependente da metrópole portuguesa. Com a complexificação da Revolução Industrial e a necessidade de abertura de novos mercados consumidores, há um rompimento dessa lógica, introduzindo, no Brasil, as primeiras relações permeadas pelo valor de troca das mercadorias.

Essa elite, oriunda do Brasil colonial, é a mesma que monopoliza a economia brasileira durante o período do ciclo do café, sem o rompimento entre os dois polos. Fernandes argumenta que, neste instante, há o primeiro pacto do Estado brasileiro com a oligarquia cafeeira, onde esses dois polos eram indissociáveis.

Isso foi parcialmente rompido, de maneira paulatina, a partir da Era Vargas, que, por iniciativa estatal, consumou a industrialização no Brasil, que já existia, mas de maneira heterogênea, justifica o autor. Assim, dentro da lógica do capitalismo industrial brasileiro, percebe-se que sua elite foi fomentada pelas ações do governo a partir de políticas públicas oriundas do Estado brasileiro. Dessa forma, a indissociabilidade entre Estado e capital somente alterou-se de sujeitos e territórios: ao invés de ser entre o campo e os cafeicultores, passou a ser urbano e com os industriais.

Essa base ainda transparece na atualidade, porém em um movimento quase inverso ao do início do Século XX: com o fim do auge do surto industrialista no Brasil, a elite burguesa brasileira volta a ser, cada vez mais, ligada à produção de monoculturas agrícolas para fins de exportação, com a ascensão do agronegócio, porém, de forma contraditória, também urbana, pois seu poder político está também nas cidades – os centros e sedes de comando das grandes empresas agrícolas –, inclusive, grande parte da produção agrícola de exportação brasileira é negociada no Norte Global, em metrópoles como Chicago e Nova Iorque.

Diferentemente do capitalismo europeu, no Brasil, a confluência entre Estado e elite econômica sempre foi mais tênue. Fernandes nomeia isso de “caráter arcaico do capitalismo brasileiro”, onde esses sujeitos não eram distintos, mas, ao contrário, influenciavam e eram influenciados mutuamente. Fernandes, por fim, é taxativo ao reconhecer que a burguesia brasileira depende do Estado para sua sobrevivência, perpetuação e reprodução capitalista.

Assim, a burguesia brasileira:

> Tem um forte poder econômico, social e político, de base e de alcance nacionais, pois possuem o controle da maquinaria do Estado nacional e contam com esse suporte para modernizar as formas de socialização, de cooptação, de opressão ou de repressão inerentes à própria dominação burguesa (Fernandes, 1976, p. 296).

E isso reverbera na própria existência e razão de ser do Estado brasileiro, pois:

> O Estado nacional não é uma peça contingente ou secundária desse padrão de dominação burguesa. Ele está no cerne de sua existência e só ele, de fato, pode abrir às classes burguesas o áspero caminho de uma revolução nacional, tolhida e prolongada pelas contradições do capitalismo dependente e do subdesenvolvimento (Fernandes, 1976, p. 317).

Conclui Florestan Fernandes que o próprio Estado brasileiro e, portanto, suas políticas públicas, bem como seus componentes de formulação e implementação, são pensados para reproduzir e sustentar a dominação e a perpetuação burguesa, sendo possível, unicamente, um rompimento, segundo o autor, por meio de uma revolução proletária.

Isso é ainda mais acirrado na nossa contemporaneidade. Para Santos (2014), o Estado é fundamental na organização dos territórios, sobretudo por induzir os sistemas de ações e manter e criar sistemas de objetos. Porém, com o advento da globalização e a ascensão do neoliberalismo, o mercado global surge como um novo agente hegemônico que sobrepõe o Estado em muitos aspectos.

Com a globalização, o mercado torna-se preponderante nas ações, e o Estado tende a ser impotente diante da pressão das forças globais. A liberdade dos fluxos econômicos globais, favorecida pelas políticas neoliberais, enfraquece o Estado, que deixa de ter um papel central na regulação do espaço e passa a atuar mais como facilitador da ação do mercado. Nesse contexto, o Estado se limita a adaptar o ambiente construído para possibilitar a ação das forças globais, enquanto o mercado passa a controlar as dinâmicas socioeconômicas e espaciais. O mercado global e seus sujeitos, no neoliberalismo, passam a influenciar o Estado, impondo que o poder do mercado se sobrepõe às decisões estatais.

Uma política pública, ao contrário, deve, antes de tudo, observar o bem comum e coletivo, a partir do interesse público, de modo a promover desenvolvimento social, equidade e justiça social. Logo, os critérios demasiadamente usados para estruturar uma política pública, por uma lógica racional, também devem ter esse caráter.

Porém, a gestão pública não é gestada por casualidades e muito menos de maneira estanque, como argumenta Easton (1990). Ao contrário, o sistema político, que, em consequência, gera as atribuições do Estado e, logo, de uma política pública, é composto por um intricado arranjo de interações sociais, que busca, a partir delas, impor seus gostos, sua cultura e seus dogmas a toda a sociedade.

Assim, justifica o autor, apesar da indicação de “interesse público” contida nas políticas públicas, nem sempre isso corresponde, de fato, ao que elas projetam. Easton (1990), ao observar o desenvolvimento do capitalismo e sua capilarização, sobretudo após o período pós-guerra, em decorrência do aumento das ações governamentais na sociedade e, logo, também no campo econômico, destaca que as políticas passam a refletir não somente a necessidade de desenvolvimento social, mas também os interesses das elites econômicas em detrimento da sociedade como um todo.

Essa visão é corroborada por Offe (1989) e Pierson (2004). Ao observar o Estado como uma instituição formada a partir de um processo histórico, o último autor argumenta que não só ele, mas sua finalidade, e, portanto, as políticas públicas, influenciam e são influenciadas também em razão do processo histórico da sociedade onde está localizado, a partir de um processo nomeado pelo autor de “estruturas herdadas das instituições”, que são pré-existentes às configurações das gestões atuais da administração pública.

Assim, não só o Estado em si, mas também suas decisões e os objetivos delineados para a política pública, inclusive todo o ciclo das políticas públicas, são herdados dessa estrutura social. Isso, ao longo do tempo, torna-se um processo cumulativo, em que esse poder é, além de reproduzido, maximizado, fazendo com que as estruturas de poder vigentes sejam também permeadas e ampliadas, justifica o autor. Esse desdobramento, complementa Pierson (2004), ocorre sobretudo pela hegemonia das elites econômicas nas sociedades capitalistas. Sob sua influência, o Estado passa a operar de forma a perpetuar essas desigualdades, mantendo privilégios concentrados.

Interpretando Fernandes (1976) e Pierson (2004), ao observar a estrutura social do Brasil e como o Estado brasileiro foi constituído, pode-se indicar que as políticas públicas, ao invés de atender ao interesse geral da maioria da população, são orientadas para a reprodução do capital e sua manutenção, com a falsa retórica de mitigação de desigualdades, desenvolvimento e distribuição de renda. Ao interpretar o último autor, ao invés de defender a mitigação das desigualdades, elas as acirram.

Araújo e Machado (2013) afirmam, ao analisar a realidade brasileira, que, pela elite estatal brasileira estar intimamente vinculada à elite econômica, essas estruturas históricas reproduzem-se no Brasil, reafirmando outro conceito de Florestan Fernandes: o capitalismo dependente, isto é, o setor produtivo ser demasiadamente dependente do Estado, cujas relações

são constituídas de maneira tênue, justamente por seu alicerce arcaico, inclusive nos tempos atuais.

Para Pierson (2004), isso ocorre, impreterivelmente, no processo de tomada de decisão das políticas públicas. Segundo Secchi, Coelho e Pires (2023), a tomada de decisão representa "o momento em que os interesses dos sujeitos são equacionados e as intenções (objetivos, diretrizes e metas) de um problema público são explicitadas" (Secchi, Coelho e Pires, 2023, p. 65). Angeloni (2003) observa que é no processo de tomada de decisões que todo o escopo da política pública é moldado. A vantagem, antes de tudo, manifesta-se quando um ator demonstra ter mais dados, informações e conhecimentos, que geralmente se encontram dispersos. Dessa forma, quanto mais recursos existentes, maior o poder de informações, que se traduz, segundo a autora, em barganha política.

Faria, Karam e Santos (2017) e Faria, Toni e Sousa (2017) observam essa composição, ou seja, o peso dos representantes capitalistas na tomada de decisão. Esse controle ocorre não apenas pelo poder econômico direto, mas notadamente por meio da capacidade de moldar a agenda política, influenciar o discurso público e garantir que as políticas públicas sejam favoráveis a seus interesses, entendem. Para Faria, Karam e Santos (2017), as elites econômicas influenciam a tomada de decisões de uma política pública dado três estágios.

O primeiro é o convencimento. Com o apoio da mídia comercial, quando uma questão é elevada à agenda política, há maior probabilidade de que receba atenção por parte da administração pública e, às vezes, da sociedade civil. Estes, sensíveis às demandas daqueles e aos desdobramentos econômicos, que, se demasiadamente negativos, podem prejudicar eleitoralmente os governantes e a sociedade em geral, com aumento do desemprego e da pobreza, priorizam a atenção a essas solicitações. Dessa forma, há uma naturalização dessa influência entre Estado e agentes econômicos, corroborando Gramsci (2000). No caso brasileiro, com a existência de um rosário de partidos pró-capital nas arenas políticas institucionais, sobretudo no Poder Legislativo, há notadamente uma facilitação dessas influências.

O segundo é a influência por meio de estudos e oitivas técnicas. Profissionais inseridos no setor privado, geralmente nas grandes empresas e que têm maior disponibilidade de recursos, participam da formulação de políticas por meio de consultorias e comitês. Esses profissionais

podem ajudar a redigir esboços e projetos condescendentes às necessidades de suas empresas, mesmo com o escopo técnico de seus relatórios.

O terceiro é o acesso privilegiado à informação e à burocracia. As elites econômicas e suas entidades representativas têm acesso dentro da estrutura dos agentes públicos. Essa aproximação ocorre dentro da institucionalidade, como participação em conselhos e encontros públicos, mas também fora dela, como retribuições de financiamento de campanhas, por exemplo. Nesses encontros, esses representantes conhecem, de antemão, mudanças políticas que possibilitam ajustes em suas estratégias para proteger ou expandir seus interesses ou, de forma contrária, defender seus pontos de vista e intencionalidades.

Assim, pode-se pensar que as políticas públicas estimulam a reprodução do capitalismo brasileiro. Mesmo com o discurso de neutralidade, percebe-se que o Estado foi e é estruturado para seus interesses, com a conivência, ainda que indireta, da burocracia. Destarte, estima-se que essa reprodução capitalista influencia e é influenciada, inclusive nas suas diretrizes, metas, objetivos e critérios.

Ao ater-se aos critérios estabelecidos para a criação de uma região turística, o Ministério do Turismo padronizou especificações para sua institucionalização. Ao analisar mais propriamente esses critérios que gestam a política pública, percebe-se que o que os alimenta não é a realidade e a materialidade do fenômeno turístico, mas uma delimitação feita no território a partir de ações derivadas da existência do turismo enquanto mercado, bem como a uniformização da gestão pública enquanto ação política dentro da administração pública.

Isso é manifestado, primeiro, na definição das variáveis, dos pesos e da lógica de clusterização que orienta a nova categorização. Embora apresentada como inovação metodológica, a classificação continua ancorada em dados que refletem o turismo já consolidado: infraestrutura aeroportuária e rodoviária, formalização econômica, quantidade de equipamentos já existentes, fluxo turístico efetivo e avaliações de serviços previamente estruturados.

Em nenhum momento os critérios buscam captar capacidades latentes ou potenciais ainda em formação; ao contrário, privilegiam cidades que já possuem redes técnicas, econômicas e sociais estabilizadas. Dessa forma, a clusterização não cria novas possibilidades territoriais: apenas reitera a posição das cidades que já detêm centralidade, consolidando-as com maior peso – como mostram os percentuais elevados destinados a “Economia”,

“Governança”, “Serviços turísticos” e “Demanda”. Sob a ótica do eixo espacial, a resultante da categorização, portanto, é construída sobre o já existente, não sobre um intuito inovador.

Esse movimento é reforçado na leitura dos resultados: os municípios turísticos (668), que concentram capitais, infraestrutura de grande porte, empresas transnacionais e fluxo perene, tornam-se novamente o centro da política pública, recebendo prioridade de investimentos e sendo considerados estratégicos para a internacionalização do turismo. Os municípios com oferta complementar e, sobretudo, os de apoio ao turismo, permanecem dependentes, ocupando funções subordinadas na rede – exatamente como a diretriz prevê.

A política pública não altera essa relação, mas a intensifica: ao vincular repasses e ações às menções obtidas, ela retroalimenta a desigualdade espacial, garantindo que municípios já estruturados ascendam ainda mais, enquanto aqueles com baixa infraestrutura, menor fluxo ou economias menos formalizadas continuam presos à condição periférica. Assim, embora o discurso fale em “dinamismo” e “novos paradigmas”, evidencia-se que a categorização ressignifica, mas não rompe, a lógica histórica de reprodução da centralidade e da hierarquização territorial no turismo brasileiro.

Todo o processo de reformulação da categorização parte, essencialmente, do Governo Federal, concentrado no MTur e no IPEA, que assumem protagonismo absoluto na definição das variáveis, na clusterização, na atribuição de pesos e na publicização dos resultados. A lógica de descentralização é, portanto, apenas retórica: embora envolva “outros setores da sociedade civil”, o processo decisório permanece verticalizado e controlado desde Brasília, como fica evidente pela centralidade do Ofício 126/2023, da Portaria nº 9/2025 e das metas estabelecidas no Plano Nacional de Turismo (2024–2027).

Ademais, a entrada de municípios no Mapa do Turismo depende da submissão de dados ao MTur, reforçando a dependência municipal diante do ente federal. Não há, em momento algum, mecanismos participativos vinculantes ou deliberação compartilhada sobre a metodologia: ela é apresentada pronta, difundida em eventos, mas nunca construída em instâncias de governança com poder efetivo, como seria o caso de conselhos – que, tal como na diretriz, aparecem apenas como elementos formais dentro da variável de governança, e não como espaços reais de decisão.

A mesma diretriz se materializa quando se observa que os conselhos municipais e as instâncias regionais de governança são tratados como simples requisitos técnicos dentro de uma variável (“Funcionamento da administração e gestão do turismo”), compondo meros itens de *checklist* para obtenção de pontuação na categorização. Em vez de fortalecer processos

endógenos de deliberação, a política os reduz a condicionalidades burocráticas que servem para alimentar um sistema federal de indicadores, reforçando o caráter tecnocrático e quantitativista do modelo.

Além disso, como as próprias diretrizes evidenciam, o desenho das categorias, a distribuição dos recursos e a definição das estratégias continuam concentrados no MTur, que controla 90% dos investimentos destinados aos municípios inseridos no Mapa e prioriza aqueles de maior categoria, reforçando desigualdades e hierarquias previamente estruturadas. Dessa forma, a política abandona completamente a noção de participação substantiva na formulação das ações públicas e reafirma a supremacia da escala federal sobre as capacidades locais, revelando precisamente o movimento criticado na diretriz: sob o discurso da descentralização, intensifica-se a centralização política, financeira e metodológica do turismo brasileiro.

Em acréscimo, a política mantém, como núcleo estruturante, a predominância absoluta dos indicadores econômicos. Isso fica evidente quando a dimensão "Estrutura Econômica" recebe o maior peso (19%) na nota final dos municípios, superando inclusive governança, demanda ou infraestrutura. Em outras palavras, o próprio desenho metodológico direciona a classificação para municípios que já possuem alta formalização produtiva, empregos formais, renda elevada e investimentos consolidados – justamente as cidades mais competitivas e com maior densidade técnica do país. Essa configuração da estrutura do turismo brasileiro faz com que os municípios com menor dinamismo econômico entrem no processo já em desvantagem estrutural, pois o critério que mais pesa é justamente aquele no qual partem de condições historicamente inferiores.

Essa lógica seletiva reaparece na própria interpretação política e operacional dos resultados: quanto mais alta a categoria, mais recursos federais o município recebe, reproduzindo o círculo vicioso da seletividade mercadológica. Os "municípios turísticos" – que concentram capitais, infraestrutura robusta, fluxo perene, empresas transnacionais e redes de transportes – continuarão sendo os principais destinatários dos investimentos do MTur, enquanto os municípios com oferta complementar e, sobretudo, os municípios de apoio permanecem dependentes, periféricos e com baixa capacidade de atração e possibilidade de investimentos.

A política pública assume que elevar cidades que já são consolidadas gera dinamização econômica, mas essa elevação só ocorre quando o mercado já está presente, reproduzindo exatamente o ciclo que a diretriz sintetiza: os indicadores premiam quem já

possui infraestrutura, fluxo e formalização → esses municípios atraem mais recursos → fortalecem-se → e ampliam ainda mais a distância em relação aos demais. Assim, demonstra-se que a nova categorização, embora reformulada, continua estruturada por um eixo econômico que mantém seletividades históricas e aprofunda desigualdades territoriais.

Por último, o método e as diretrizes subordinam o gerenciamento local ao enquadramento federal. Isso aparece, primeiro, no processo de formulação dos novos indicadores: embora se mencione uma "articulação" com outros setores e uma "parceria" com o IPEA, evidencia-se que é o MTur quem oficia, orienta, delimita e conduz a metodologia – tanto ao solicitar oficialmente a revisão (Ofício 126/2023) quanto ao fixar o escopo das 70 variáveis, das dimensões e dos pesos atribuídos a cada uma delas. O quadro de provedores de dados reforça essa assimetria: mesmo quando a informação é coletada por outras instituições, é o MTur quem a organiza, hierarquiza e transforma em instrumento classificatório.

Em seguida, o método de clusterização, os pesos percentuais e a lógica de pontuação de 0 a 100 são definidos por um "grupo" cujo desenho é federal, reafirmando que a leitura do território não é um produto das especificidades locais, mas da padronização metodológica central. Assim, o que se chama de inovação técnica é, na verdade, a atualização do mesmo regime decisório anterior: um sistema no qual o MTur mantém o monopólio do enquadramento técnico, político e metodológico, e os municípios apenas se ajustam aos categorias impostos.

Essa centralização se evidencia ainda mais na etapa de operacionalização e no uso político da categorização, revelando que mesmo a adesão ao Mapa do Turismo depende do envio de dados ao MTur, mas pior: somente se os municípios tiverem condições técnicas e recursos para isso, pois, ao se observar o último grupo de cidades, quatro quintos delas sequer tiveram meios para isso.

A portaria de 2025 consolidou legalmente essa verticalidade: todas as finalidades da categorização – otimização de recursos, definição de políticas específicas, subsídio decisório e atualização do Mapa – são funções concentradas na superestrutura federal, que passa a determinar quais cidades serão priorizadas e em que medida. Ao definir metas nacionais, o PNT reforça que o direcionamento político parte do topo e não das necessidades ou estratégias locais, deslocando o protagonismo municipal para a posição de mero executor das diretrizes centrais.

Além disso, 90% dos investimentos federais são condicionados à categorização determinada pelo próprio MTur, fechando o circuito da centralização: o órgão define o

método, avalia os municípios por esse método e distribui recursos conforme a avaliação que ele mesmo produziu. A categorização, portanto, longe de descentralizar a política, reafirma a dependência estrutural dos municípios ao enquadramento federal, convertendo o mapa em um instrumento de coordenação vertical e não em um mecanismo de fortalecimento territorial.

Inclui-se, nesse paradigma brasileiro, a gestação e a formatação das leis orçamentárias anuais municipais, também aponta Pochmann (2003). Além disso, percebe-se que não há estabelecimento de outros subcritérios qualitativos, bem como graus de finalidades e do bom uso dos recursos empenhados.

A existência do órgão municipal de turismo, sendo necessária somente sua criação, sem nenhum pré-requisito quali-quantitativo de governança e gestão, pode, finalmente, não influenciar em nada a gestão pública e ser configurada unicamente como um "elefante branco" e um "cabide de empregos", tão comum à realidade deste país, sobretudo onde o controle social não é tão rígido.

Esta tese, ao negar esses critérios como definidores e únicos na criação de uma região turística, sustenta que ela deve ser pensada à luz do território. Por consequência, daí surgem as contradições entre o discurso institucional e a realidade concreta no tocante à formação das regiões turísticas, exemplificadas em três oposições.

A primeira oposição parte das ações entre o Estado, a regionalização e a produção do espaço regional. Essas contrariedades devem ser pensadas em como se dão as diferenciações entre os espaços. Deve-se considerar, nisso, 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 e a homogeneização do território – mais a psicosfera – as crenças e os desejos, que nesse estágio da estrutura capitalista se resumem em consumo, tal qual a concepção pós-moderna discute, como em Soja (1993) e Jameson (1996).

Essas duas características, contraditórias entre si, incidem na historicização do espaço, que, analiticamente, fomentam uma formação socioespacial dos territórios distinta entre si, o que pode aludir a uma diferenciação entre territórios. Assim, como assinala Santos (2012), essas

diferenciações, geografizadas e historicizadas mutuamente, são capazes de dotar os territórios de diferenças, uma divisão territorial do trabalho.

Essa criação desigual, apreendida por esta tese, surge a partir de dois pontos: a) as infraestruturas e o fluxo turístico de uma região turística em comparação a outra; e 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 pelo mero reconhecimento de que estes ou infraestruturas de hospedagem existem. Apesar de importantes, esses dados isolados e desconexos não devem ser o dado final para a composição de um recorte regional, como é padronizado na atualidade, mas referências que, junto com outros conceitos e bases, podem definir e constituir uma região turística.

Entre o "regionalizar" proposto pelo PRT e a produção, à luz da Geografia, das regiões turísticas gestadas, percebe-se um distanciamento da produção do espaço regional, pois, na prática, o primeiro não reconhece e nega os espaços criados desigualmente, dada a divisão territorial do trabalho.

O outro fator a mensurar a materialidade das 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 cujo sistema de objetos e ações do turismo seja mais robusto tendem a compor e ter objetos técnicos mais alinhados a essa realidade global e do tempo rápido, bem como todo o conhecimento e informações emanados por ele.

Essas regiões são consequentemente diferenciadas de outras, cuja rarefação das técnicas é um categoria preponderante, em maior ou menor grau, dessas distinções. Essa diferenciação ocorre também por elementos de bens de produção, mas por uma análise quantitativa deles e das ações; se são voltadas para ações de *marketing* ou não; se as empresas ou dirigentes pertencem às empresas transnacionais ou não; e se há incremento informacional em todos os processos produtivos ou não.

Esses fatores implicam, por fim, na materialização da divisão territorial do trabalho entre regiões, pois, quanto maior o sistema de objetos e ações do turismo, mais especializado tende a ficar o trabalho do turismo. Isso implica, em decorrência da viscosidade da tecnosfera,

em uma maior intercomunicação entre técnicas e tecnologias, aprofundada pelo meio técnico-científico-informacional no turismo e, portanto, mais conectada com as lógicas da globalização.

A segunda oposição é a criação da região turística entre a política pública e a criação da região turística a partir da produção do espaço regional, devido à 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 gerou diversos nichos de mercado e, a partir desse caráter, houve a delimitação de um recorte geográfico, cunhado de "região turística".

O que isso implica, diferentemente da conceituação debatida por Correa (1989) e Gomes (2008) – que remonta similaridades, e nisso a similaridade da capacidade de existir turismo a partir da existência de um sistema de ações e objetos específicos, bem como dos códigos sociais que traduzem, no território, uma identidade geografizada – é que essa posição da ação governamental foi e é guiada por uma concepção mercadológica, afirmam taxativamente Sousa e Araújo Sobrinho (2024a).

Ao se basear nesse instrumento, não há uma diferenciação das regiões turísticas a partir da materialidade da divisão territorial do trabalho, mas sim uma corroboração de uma lógica e uma ótica do mercado e, portanto, do capital. A configuração territorial turística segmentada, como turismo "de sol e praia", turismo "cultural" e "ecoturismo", não são diferenciações do território, mas disposições seccionadas a partir da coesão mercantil dada pela conexão entre oferta e demanda, sendo que o turismo é único, é um só, é a prática, um fenômeno.

O terceiro ponto de oposição é 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, à disposição dos objetos turísticos no território e à sistematização logística entre eles.

Esses objetos estão dispostos de forma hierárquica, principalmente porque o turista chega a uma cidade com maiores serviços e um sistema de objetos mais estruturado e se dirige a outras que compõem essa delimitação. Porém, esse deslocamento não é regido pelas particularidades do território, mas pelas classificações e categorizações das funções desse sistema de objetos, postas unicamente pela segmentação do turismo pelo aparelho tecnocrata.

Isso foi potencializado com a institucionalização do Instrumento de Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas, debatido nas seções anteriores.

Devido a essa compreensão, feita pela existência do nicho de mercado, essas delimitações deixam de 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, fragmentando a região turística constituída e institucionalizada.

Com isso, surgem espaços do turismo mais relevantes do que outros, sendo que os estabelecidos e concebidos pelo mercado, e sacramentados pela tecnocracia federal, são aqueles cuja capacidade de consumo e produção é maior do que a dos demais, pondera Portuguez (2001). Assim, há o estabelecimento de regiões turísticas orientadas pela roteirização, nas quais algumas prevalecem, enquanto outras são marginalizadas, consolidando a fragmentação do território turístico.

Assim, segundo Harvey (2001), depreende-se que o espaço passa a ser regido por um modus operandi próprio da produção capitalista no território: ela gera uma paisagem, materializada em si e pela sociedade, à sua imagem, para reproduzi-la, mudá-la ou suprimi-la no futuro. Sua finalidade passa a ser estruturada para maximizar o fluxo de capital e atender às demandas do mercado. O espaço torna-se uma mercadoria, inserido em uma dinâmica de acumulação, especulação e reprodução do capital. Esse processo implica que o espaço não é algo fixo ou neutro, mas sim moldado por relações de poder, propriedade e interesses de classe, delimitado e configurado para atrair fluxos de turistas e investimentos, gerando valor para o capital por meio dos objetos turísticos elencados por ele próprio, constituídos para maximizar o retorno econômico.

Atesta-se, dessa forma, que existem contradições entre o formulado no que tange à regionalização do território e o que, na materialidade, se constituiu. O que a política pública gerou, decerto, foram recortes geográficos intitulados e nomenclaturados como "região", a partir de decisões de sujeitos que não estão inseridos nelas.

Essas questões instituídas não são totalmente divergentes da produção do espaço regional. Porém, como Santos (2014) entende, a região, de fato, aceita ações exógenas, mas, ao

mesmo tempo, as ações endógenas devem existir. Essa via de mão dupla (exogenia-endogenia) não existiu na instituição da região turística, prevalecendo unicamente a primeira.

Assim, concebe-se que o que a política pública criou foram delimitações dadas exclusivamente por lógicas exógenas, sejam tecnocratas, sejam mercadológicas, e que seus critérios formularam recortes nomeados regiões, a partir de uma ótica entre oferta e demanda, sem a participação social endógena preconizada, mas a partir de interesses oriundos ora pelo entendimento entre sujeitos exógenos, ora pelas necessidades vigentes perpetradas por sujeitos locais, porém atreladas ao capital.

Essa posição, na 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 sujeitos, 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 essencial para 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 unicamente pelo agrupamento de municípios inseridos em uma única unidade da federação, que priorizam as vocações territoriais que criam maior consumo no território. Essa visão restrita é influenciada por questões econômicas, políticas e eleitorais, que podem culminar e multiplicar uma "regionalização" a partir desses fatores, e não pelo critério de uma regionalização dada pela produção do espaço regional. As regiões turísticas observadas pela dinâmica do território, inclusive, podem se sobrepor a limites municipais, divisas estaduais e até fronteiras entre países, como ocorre, por exemplo, entre a cidade de Alto Paraíso de Goiás, município sede da Chapada dos Veadeiros, e a cidade de Brasília, e também em regiões turísticas transnacionais, como entre Foz do Iguaçu, no Brasil, *Puerto Iguazú*, na Argentina, e *Ciudad del Este*, no Paraguai.

Porém, na realidade, há uma sobreposição da atuação política do Ministério do Turismo, pois este se torna hegemônico, já que o financiamento, investimento e destinação de emendas e recursos públicos levam em conta a região turística e aquele sistema de objetos e ações nele integrados, como aponta Silva (2020).

Além disso, sua concepção endógena, que contraria frontalmente os desígnios iniciais do Programa de Regionalização do Turismo, a partir dos cinco critérios estabelecidos, ignora as realidades dos territórios ao promovê-la e compactuar com elas.

Nesses critérios, percebem-se gatilhos que podem ser usados para enevoar a leitura fidedigna do uso do turismo nos territórios: se, por exemplo, o conjunto de atrativos turísticos for diurno ou se houver uma maioria informalizada, o Ministério do Turismo não reconhecerá a infraestrutura turística da cidade e, portanto, sua configuração dentro de uma região turística pode ser ameaçada.

Além disso, são nas menores cidades onde esses dois casos são mais propensos a ocorrer, prejudicando justamente os municípios que demandam maior atenção por parte do poder público. As cidades beneficiadas, portanto, são justamente aquelas onde se concentra o capital reprodutor capitalista dentro do turismo e suas sedes de comando: além de possuírem força política e econômica para atender a todos os critérios, concentram também outras infraestruturas de turismo, concentradoras e dispersoras de fluxos, como aeroportos e portos.

Claramente, percebe-se, mais uma vez, que a região turística observa, em seu cerne, não a composição a partir da materialidade das diferenciações do território, com suas simultaneidades e integração, como o turismo é uma síntese desses fatores. Ao contrário, ao criar a região turística a partir dos elementos elencados nos parágrafos anteriores, reforça-se seu caráter mercadológico, que, por um lado, é sustentado pela simples existência do fluxo turístico e das infraestruturas turísticas, sem interpretá-los de maneira indissociável, e, por outro, para dar suporte a pesquisas e dados meramente estatísticos que atestem, de maneira utilitarista, o turismo enquanto atividade existente nos municípios e nos territórios.

Dessa maneira, corrobora-se que o que o Programa de Regionalização do Turismo, de fato, reproduz, primeiramente – confirmando a visão de Fernandes (1976) – é atender a uma maioria dependente do Estado, já que o foco do turismo, com a suposta regionalização, é nas cidades onde ele já está consolidado e, portanto, sua reprodução acontece com maior robustez.

Em segundo lugar, de forma tecnocrata, legitima, a partir da política pública, as demandas camufladas do capital, a partir de critérios supostamente técnicos e neutros. Dessa forma, esta tese percebe que o Programa de Regionalização do Turismo não cria uma região turística e usa esse artifício para reproduzir o capitalismo brasileiro. Assim, a região turística é

uma se descola de uma região dada o processo de produção do espaço regional, pois essa delimitação não leva ao desenvolvimento dos territórios como uma finalidade direta e elementar, bem como do turismo brasileiro, pois a reprodução do capital é o objetivo precípuo.

Ao interpretar Harvey (2001), ao destacar que o capital busca padronizar o espaço para facilitar o controle e sua circulação, esse fenômeno se reflete claramente no turismo, onde as "regiões" são moldadas para atendê-lo. A contradição mercadológica surge quando o espaço é transformado em um espaço com vistas à produção, e não a ele mesmo, sendo configurado como um passivo. Logo, a regionalização do turismo, ao perceber a região turística unicamente a partir de critérios tecnocratas e mercadológicos, percebe o território como palco, por um lado, e como objeto de consumo, por outro.

O território, como objeto de consumo, logo, como mercadoria, pois é "inertizado" para que possa ser vendido e, logo, consumido. É o que se produz quando ele é pensado a partir de critérios mercantis, como faz o Programa de Regionalização do Turismo. Ao percebê-lo dessa forma, a política pública o observa como acessório dos processos que nele são inseridos. Para Ferreira (2014):

> O território não se constitui simplesmente como ocorrências, posição ou distribuição de objetos no espaço, isto é, o território não se define como mero receptáculo sinônimo de espaço como palco onde se desenvolvem as atividades humanas, a própria natureza e os recursos naturais nele contidos. De outro modo, é necessário reconhecer a dimensão social e histórica dele (Ferreira, 2014, p. 133).

Como consequência, há a aceleração da fetichização do espaço geográfico, observa Lefebvre (1991). Se as relações são reduzidas e simplificadas a uma relação mercantil, a instância espacial também é assim reduzida, sendo concebida, portanto, como mercadoria.

Para o autor, o processo de fetichização do território pode ser compreendido por meio de sua tríade da produção do espaço: espaço percebido (prática espacial), espaço concebido (representação do espaço) e espaço vivido (espaços de representação). Essa tríade é essencial para entender como o território, um espaço concreto e socialmente produzido, é abstraído e transformado em uma mercadoria fetichizada, perdendo sua relação direta com as práticas e relações sociais que o constituem.

O primeiro passo da fetichização do território ocorre no espaço percebido, que corresponde à prática espacial cotidiana. Nesse estágio, o território é moldado pelas interações

humanas, pelas rotas, redes e atividades que conectam diferentes lugares e estruturam o cotidiano, como o trabalho, o lazer e a vida privada. Esse espaço percebido é profundamente enraizado na realidade concreta da sociedade, em suas condições materiais e nas relações sociais que o constituem. No entanto, é nesse nível prático que o processo de fetichização começa, à medida que o território passa a ser moldado por forças externas – especialmente pelo capital global, na atualidade – que visam mercantilizar o espaço e transformá-lo em um objeto de consumo.

O segundo passo envolve o espaço concebido, que diz respeito à representação do espaço, ou seja, à forma como ele é planejado, projetado e visualizado pelas elites políticas e econômicas, bem como pela burocracia estatal e tecnocrática. Esse é o espaço das abstrações, no qual o território passa a ser transformado em algo que pode ser controlado, dividido e comercializado. Nessa fase, o território começa a ser desassociado de suas relações concretas e sociais, sendo representado como um espaço abstrato. As relações e os fenômenos são reinterpretados em função do lucro, e o território torna-se um cenário para o capital, uma mercadoria a ser explorada e vendida.

Por fim, o terceiro passo envolve o espaço vivido, os "espaços de representação", que são as formas simbólicas e subjetivas de apropriação do território. Esse é o espaço da experiência e da identidade, onde a subjetividade humana se manifesta na forma de significados, memórias e afetos associados ao lugar. No entanto, com a fetichização, esse espaço vivido é transformado em um espetáculo visual e idealizado, desenraizado de sua materialidade e das experiências concretas das populações locais. As práticas sociais e culturais, antes enraizadas no território, tornam-se representações idealizadas, prontas para o consumo.

Assim, segundo Lefebvre (1991) e Oliveira (2021), a fetichização do território segue uma trajetória na qual o espaço concreto, percebido e vivido pelas populações, é abstraído e transformado em uma mercadoria fetichizada, em que o valor de uso do espaço é obscurecido pelo valor de troca. Esse processo é análogo ao fetiche da mercadoria, no qual as relações sociais de produção são ocultadas, e o território adquire uma qualidade como se existisse independentemente das relações sociais e materiais que o constituem. Lefebvre (1991) argumenta que essa abstração do espaço cria uma abstração que é puramente material, mas que se apresenta como algo ideal, desassociado das realidades e contradições sociais que o originaram.

Para Aguiar (2005), a fetichização do território é materializada também nos usos do território pelo fenômeno turístico. Portanto, o turismo transforma o espaço em um objeto de consumo e exploração, distanciando-o de suas raízes concretas e das práticas sociais que o produzem, e reforça a alienação tanto das populações que habitam esses territórios quanto dos consumidores externos, que os veem como objetos de desejo.

Ouriques (2005) corrobora essa afirmação ao atestar que o turismo é um dos principais vetores de fetichização do território. O processo de fetichização do espaço pelo turismo segue uma trajetória que envolve a transformação da paisagem em uma mercadoria, reduzindo aspectos culturais, sociais e ambientais a produtos consumíveis. A fetichização reproduz a estrutura capitalista hegemônica ao dispor que relações sociais e elementos endógenos e do cotidiano são convertidos em objetos com valor de troca. No contexto do turismo, esse processo é acentuado pela mercantilização da paisagem e dos espaços geográficos, que se tornam produtos vendáveis para o entretenimento e consumo dos turistas, principalmente provenientes das grandes cidades e das mais urbanizadas.

Segundo Ouriques (2005), há quatro passos para a materialização da fetichização do turismo no território. O primeiro passo desse processo envolve a identificação do potencial turístico de um espaço, seja ele urbano, rural, costeiro ou até mesmo áreas tradicionalmente negligenciadas, isto é, que ainda não estão massificadas. Os agentes políticos e do mercado passam a enxergar o turismo como uma solução econômica e começam a investir em infraestruturas e políticas que transformam esses lugares em destinos atrativos. O espaço, que antes tinha uma função prática e simbólica para as populações locais, passa a ser moldado para atender às expectativas e desejos do turista.

A partir desse momento, inicia-se o segundo passo: a paisagem e os elementos que a compõem são reinterpretados para atender a um mercado turístico. O valor do espaço não reside mais em seu significado para os moradores, mas em sua capacidade de atrair turistas e gerar lucro. As tradições culturais, as práticas cotidianas, a arquitetura e até a vida das populações locais são transformadas em produtos, prontos para serem “consumidos” por visitantes que buscam “experiências” – uma forma estulta de se referir à prática do turismo, sobretudo propagada por influenciadores de redes sociais. O que antes era uma relação orgânica entre a população e seu ambiente torna-se um espetáculo visual, distanciado de sua função original.

O terceiro passo consiste na estetização e na espetacularização do espaço. Alicerçado por uma psicosfera artificial, os turistas veem no espaço turístico uma representação fantasiosa do que ele realmente é ou, de maneira inversa, uma representação estereotipada.

Corroborando Bourdieu (2004), esses territórios "fantasiosos", materializados em paisagens destinadas ao consumo, conforme também indicam Portuguez (2001) e Harvey (2001), geram um valor no imaginário social. É essa imagem, alçada a símbolo na psique das pessoas que desejam conhecê-las, que induz um movimento para que o capital foque nesses objetos, em detrimento de outros. Esse capital simbólico, nesse instante, é transformado em capital econômico.

Bourdieu (2004) explica que essa transposição se dá no momento em que a reprodução capitalista se apropria do capital simbólico ao transformá-lo em um recurso para a acumulação de capital econômico. Isso ocorre, aos olhos de uma abordagem territorial, onde a valorização simbólica de um lugar, por exemplo, um atrativo turístico, é convertida em uma mercadoria, sendo ressignificada como produto turístico, transformando o valor simbólico em lucro e criando uma nova realidade onde o símbolo se torna instrumento de acumulação econômica.

O que antes tinha um valor real passa a ser medido por sua capacidade de gerar capital econômico, o que pode resultar na perda de significado e autenticidade desses elementos, reforçando as desigualdades e, de certa forma, a reprodução capitalista. Além disso, como consequência, isso esvazia sua materialidade e complexidade ao ser reduzido a uma mera "commodity", revela o autor, criando um território "fake". A realidade é distorcida para gerar uma imagem idealizada que corresponda, no caso do turismo, às expectativas do turista.

O quarto passo, e talvez o mais desafiador, é a invisibilização das contradições sociais que emergem da fetichização do espaço. O turismo, que se apresenta como uma solução para o desenvolvimento econômico, em muitos casos intensifica a dependência por essa roupagem do turismo. As populações locais, em vez de protagonistas de seu próprio desenvolvimento, tornam-se dependentes desse modelo.

Assim, a fetichização do espaço pelo turismo não apenas mercantiliza o ambiente, mas intensifica as próprias relações sociais e culturais em produtos, mantendo as estruturas de exploração e dependência intactas. O resultado é a criação de uma "paisagem-espetáculo", onde

as realidades do espaço e de seus habitantes são ocultadas sob uma fachada vendável, atendendo às demandas do capitalismo (Ouriques, 2005).

Uma política pública, como é o caso do Programa de Regionalização do Turismo, e, indiretamente, o próprio Estado brasileiro e parte de seus burocratas, ao observarem o território unicamente com esse viés, diminuem e limitam as próprias relações sociais que são, de certa forma, indissociáveis dos territórios. Ao não observar o território nessas relações, o Estado brasileiro deixa de enxergar a complexidade dos campos econômicos, sociais, culturais e ambientais em sua completude, de modo que eles, de qualquer forma, interferem e são interferidos pela instância espacial, como defende Santos (2014a).

Uma consequência disso é que, ao perceber o território sob essa perspectiva, o Programa de Regionalização do Turismo também deixa de observar a complexidade e a totalidade do fenômeno turístico, concebido a partir de um processo cuja ligação com o território e com seu campo espacial também reconhece essa mesma complexidade. Portanto, ao tratar o território de maneira meramente descritiva e estática, o Programa de Regionalização do Turismo subjuga, inclusive, o turismo enquanto fenômeno.

O tratamento superficial dado ao território, na consumação de políticas públicas, segundo Steinberger (2013), resulta em falhas que não enxergam a realidade e a profundidade necessárias para que um problema social, levado à agenda, seja abrandado e enfrentado, mas também reforçam as desigualdades sociais já eternizadas, além de, por fim, não resolver os problemas, apenas mimetizá-los ou postergá-los.

Assim, toda intervenção perpetrada pelo Estado, ao tratar o território de forma simplista, tende a produzir políticas públicas mais pontuais e focalizadas, complementa a autora, desarticuladas das reais necessidades, que até podem ter certo sucesso no início, mas tendem a solucionar esses mesmos problemas de maneira conjuntural e superficial, e não estrutural.

Isso pode ter, como consequência, a distribuição desigual de recursos, de forma desnecessária e não equânime, no território. Segundo Steinberger (2013), essa desconexão da realidade, com o Estado intervindo demasiadamente menos ou mais do que o necessário, pode criar distorções nos territórios, que desencadeiam conflitos e disputas entre membros da

sociedade civil, do empresariado e da burocracia estatal. Esses conflitos têm natureza política e se estendem a outras instâncias, como a espacial.

Nela, há um privilégio de atuação, sobretudo, senão uma política punitiva e regulatória, em áreas mais centrais, onde já se concentram a elite política e econômica no território, bem como as sedes de comando das empresas. As outras áreas, periféricas e influenciadas pelas áreas mais centrais, tornam-se não tão prioritárias nem necessárias, aprofundando a desigualdade socioespacial no contexto daquele território.

Isso é facilmente identificado na criação da região turística dentro do Programa de Regionalização do Turismo: ao observar os elementos de circulação, como vias e aeroportos; a distribuição, na qual todas as cidades são "satélites" da hierarquicamente superior; e o consumo, consagrado pelo fluxo de turistas, os territórios turísticos são produzidos, não geram regiões, mas localizações aglomeradas, onde se vê a influência de uma cidade hierarquicamente superior sobre as demais.

Ao se ater às cidades com fluxos e atrativos mais consolidados e, ao mesmo tempo, com maior infraestrutura – como as cidades categorizadas como "Municípios Turísticos" pelo Instrumento de Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro – elas atraem mais investimentos privados e públicos, concentrando o desenvolvimento em locais que já possuem condições favoráveis.

Esses passos são observáveis nas realidades das regiões turísticas criadas no Programa de Regionalização do Turismo. As paisagens incorporadas pela ótica econômica estão justamente nos territórios delineados e escolhidos pelo mercado para este se promover. Dessa forma, são criados um maior número de objetos turísticos, que passam a atender a uma demanda, o que leva à necessidade de regulá-los, com o ordenamento jurídico, mas também a partir de investimentos públicos ou privados. Por essa razão, ou seja, propiciado pela fetichização, é possível que uma cidade atenda aos requisitos para formar ou estar integrada a uma região turística, conforme os pré-requisitos do PRT.

Em tese, criar "regiões turísticas" como espaços de desenvolvimento descentralizado, onde o turismo serviria como motor para o desenvolvimento econômico local e regional, buscando integrar diferentes municípios e valorizar as particularidades de cada localidade, não considera que o espaço é produto das relações sociais concretas, mas é abstraído e transformado

em uma mercadoria a ser consumida, um palco para o turismo e, dentro dele, para suas delimitações meramente econômicas e mercantis.

A realidade é que a delimitação das regiões turísticas, pensada a partir de critérios tecnocratas e mercadológicos, se torna objeto de consumo, onde as características culturais e naturais são simplificadas e enquadradas para atender ao mercado turístico, substancializando uma psicosfera em seu exterior, atraindo, por isso, turistas que desejam consumir o fetiche criado por essa mesma psicosfera "fabricada", conforme Sousa e Araújo Sobrinho (2024a).

O território turístico, que, interpretando Lefebvre (1991), deveria ser percebido, concebido e vivido com base nas relações sociais locais, é distorcido para atender a um produto – e é por isso que, para muitos agentes do mercado, o turismo é vergonhosamente assim visto. O espaço percebido pelas populações locais é subordinado às representações produzidas pela burocracia e pelo mercado. O espaço turístico deixa de ser um lugar vivido, com memórias e significados para seus habitantes, e torna-se um "espaço de representação" para o consumo visual dos turistas, descontextualizado e esvaziado de suas dimensões sociais.

Neste instante, quando o PRT não reconhece essa complexidade e quando a promoção de seus atrativos é feita por esses elementos simbólicos, desconectados do território, corrobora com a fetichização do território turístico, transformando-o em produto abstrato, padronizado e orientado para o capital, em vez de espaços dinâmicos e diferenciados, distanciando-se totalmente das premissas de sua formulação e acentuando ainda mais suas contradições, inclusive na gestação de uma região.

Como consequência dessa visão míope que renega a complexidade do território, as desigualdades são gestadas, pois o Estado privilegia áreas onde o capital se concentra e se perpetua, ao mesmo tempo em que desprivilegia e torna coadjuvantes outras.

Saquet (2007) é taxativo ao discutir as consequências de negar o território, afirmando que há implicações profundas e abrangentes, refletindo-se nas dimensões cultural, política e social da vida dos indivíduos e das comunidades, gerando conflitos entre os sujeitos nele inseridos.

Ao observar que o território é, segundo Santos (2014b), mais do que algo estático e inerte, ele passa a ser materialidade da identidade geografizada e do sentimento de

pertencimento, e assim deve ser observado. Quando um fenômeno se manifesta em um território, ele não apenas adquire formas e funções de maneira desconexa, mas também estabelece um novo espaço de pertencimento e identidade, continua o autor, conferindo-lhe um caráter multifacetado, contendo-as e sendo por elas contido, tornando-se – inclusive para sua análise – complexo, integrando múltiplas dimensões e significados.

Santos (2012) discute como o território é moldado e redefinido pelos interesses econômicos, sendo transformado em um espaço de valor econômico. Esse processo de transformação ocorre quando os usos do território são geridos de modo a atender às demandas do capital.

Este, ao priorizar o interesse da elite econômica e política, tende a negligenciar as realidades que habitam esse território. Assim, a negação do território se manifesta em desigualdades, na falta de ações e resoluções para as reais necessidades apresentadas, e, por último, em conflitos, de modo a questionar a situação posta, corroborando Lefebvre (1991) e Saquet (2007).

As desigualdades, segundo Medeiros, Brandão, Baldi e Alban (2014), são materializadas quando os usos tendem a marginalizar e excluir grupos e indivíduos que não estão à vista das intencionalidades dos agentes capitalistas. Isso ocorre porque a visão simplista do território não leva em consideração as realidades e necessidades diversas das populações locais. Em vez disso, o foco é direcionado para áreas que oferecem maior retorno econômico, muitas vezes visto como o único categoria, negligenciando as comunidades locais e excluídas. O resultado é sua perpetuação e a criação de áreas de exclusão, onde as necessidades e contribuições das populações locais são ignoradas em favor de interesses econômicos mais amplos.

Essa desigualdade gera usos que não são efetivos para a maioria da população. No caso de uma política pública, como é o Programa de Regionalização do Turismo, há uma falha na efetividade dessas políticas. Quando o território é visto apenas como um recurso, as políticas falham em reconhecer as reais necessidades a serem pensadas e enfrentadas, de modo a promover suas mitigações e um alívio dos desequilíbrios e das desigualdades existentes. A falta de uma compreensão abrangente do território pode levar a políticas inadequadas às realidades locais e, portanto, que não atingem seus objetivos pretendidos.

Isso consubstancia-se na falta de efetividade das políticas públicas. Gera-se conflito entre diferentes grupos com interesses divergentes ao ignorar as complexas relações sociais e culturais existentes nesses espaços, criando-se um ambiente propenso a disputas e tensões.

Queiroz (2014) estipula que esses conflitos se desdobram de três maneiras: dado um contexto de resistência, são ignorados pelas autoridades, acirrando-os ainda mais; são saneados, a partir da inviabilidade de implementá-los, sendo que a única saída é a revisão e avaliação dos modelos contextualizados na tomada de decisão da política pública, com a inserção dos sujeitos excluídos no processo de construção política dessas ações governamentais; ou são abandonados pela burocracia, de modo a serem extintos e substituídos por uma nova política pública.

Isso resulta, com a instituição do neoliberalismo, na exacerbação das desigualdades existentes. Isso não só marginaliza grupos que não se encaixam nas intencionalidades predominantes, mas também acirra as disparidades entre territórios. As áreas que não são vistas como lucrativas ou produtivas são relegadas a segundo plano, perpetuando um ciclo de desigualdades, falta de efetividade e conflitos.

Com o Estado com menor capacidade de planejar e com uma inserção e finalidade vocacionadas aos sujeitos hegemônicos, nacionais e globais, os Estados e, portanto, a gerência das políticas públicas tornam-se também demasiadamente menos efetivos. Sua rigidez e inflexibilidade para atender a essas demandas hegemônicas são cada vez mais latentes, resultando em uma potencialização da falta de efetividade das políticas públicas, culminando em maiores conflitos.

Esses conflitos se materializam, por um lado, quando os agentes econômicos selecionam fragmentos do território para animá-lo, a partir do fenômeno turístico, de modo a constituir ali seu desenvolvimento, geralmente nas áreas onde ele já se encontra consolidado e, portanto, onde o capital já está presente. Nos territórios não selecionados, por sua vez, onde não há infraestruturas turísticas e para onde a maioria dos turistas não se desloca, ocorrem os conflitos, longe de seus olhos. Logo, eles são invisibilizados nas cidades onde o turismo ainda é incipiente. Ou seja, na maioria dos municípios brasileiros, sobretudo naqueles que querem, por meio do turismo, se desenvolver, mas são totalmente ignorados pela política pública, pois não se encaixam nos categorias apresentados para se integrarem a uma região turística.

Por outro lado, quando políticas públicas são implementadas sem considerar as complexidades e especificidades locais, surgem tensões entre autoridades e comunidades que têm uma relação profunda com o território, que, conforme Ribeiro (2001), ao se tornar essa situação mais complexa, suas resoluções também o são.

Ao observar essas situações no contexto das regiões turísticas, concebidas a partir da lógica da reprodução do capital e direcionadas para atender às demandas tecnocráticas que também são guiadas por ela, a negação do território opera em contextos específicos, passando a atender demandas meramente mercantis. O objetivo, assim, é criar um ambiente atraente para turistas e, consequentemente, para o capital a ser reinvestido e reaplicado, sem observar as necessidades locais.

A burocracia legitima isso, de modo que o território – a região turística – é simplificado a uma abordagem que o vê como um recurso a ser explorado. A implementação de regiões turísticas, conforme a lógica do capital, resulta em uma série de privilégios e conflitos que espelham a dinâmica geral da negação do território, ignorando complexidades culturais e sociais e resultando em uma gestão que pode apresentar números e dados crescentes, mas que, por trás, reproduz desigualdades, alienação e injustiças, como a própria estrutura capitalista.

Por esses motivos, esta tese tem, como base de entendimento, que o Programa de Regionalização do Turismo não regionalizou e, de forma errônea, usa essa nomenclatura, pois não atentou à profundidade que deve ser incorporada, primeiro, à produção regional do território e, secundariamente, ao poder de capilaridade do turismo na vida do Brasil – e de suas instâncias espaciais, econômicas, sociais e culturais – bem como do povo brasileiro, o que evidencia uma contradição entre a política pública e o uso do território.

Essa contradição estabelece-se no momento em que, para Santos (2014b), essas decisões são majoritariamente verticais e homogeneizadas, denotando um agigantamento das intencionalidades globais e um afastamento e abandono dos locais nas regiões. Santos (2011) defende que é na região o *locus* onde essas intencionalidades – globais e locais – se encontram, privilegiando os sujeitos hegemônicos e a reprodução capitalista, provocando uma alienação no uso do território e de suas reais necessidades.

A partir da própria definição da abordagem territorial como premissa do Programa de Regionalização do Turismo, que se comprovou ser erroneamente disposta e sem conexão com

a realidade, pois utiliza o território e o desenvolvimento territorial como acessórios à parte, além de subtrair sua identidade geografizada, a justificativa da abordagem territorial como premissa é abandonada quando o fator de delimitação de um aglomerado de cidades, com o argumento de que ele dará origem a uma região, é estabelecido sem a observação da divisão territorial do trabalho, bem como de sua inserção no meio técnico-científico-informacional.

Pela mentalidade da ação governamental, uma região turística pode ser formada em qualquer recorte geográfico onde há a materialização de uma centralidade intraurbana, a partir do fenômeno turístico de um município sobre outros, e a influência deste para aqueles, dada pelo estabelecimento de objetos de turismo com funções de uma mesma segmentação turística, e também em decorrência de fatores políticos e econômicos. Na verdade, o que a política faz é geografizar essas influências de uma cidade sobre outras, mas, nisso, nega o processo de produção do espaço regional e, logo, a produção de uma região.

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, compreensões e construção de políticas públicas, neste caso, do Programa de Regionalização do Turismo.

Essa composição mercadológica e tecnocrata da região turística tem desdobramentos na delimitação das regiões turísticas como *locus* da práxis do turismo, que, por fim, reforçam suas contradições e evidenciam a não configuração da região turística, pois reproduziu, por diferentes caminhos, os mesmos erros do PNMT. Conclui-se, portanto, que a região turística não é o *locus* do uso do território no fenômeno do turismo, mas o *locus* do capital proveniente do mercado turístico.

Assim, esta tese faz o exercício de observar o que o PRT, de fato, gerou sob a ótica da abordagem territorial, isto é, o *locus* dos territórios onde a prática do turismo se materializa. O ponto de partida para entender isso é que: a) há uma hierarquia entre as cidades, onde uma se sobressai sobre as outras; b) o turismo não é limitado a um só município; c) todas as cidades inseridas nessa dinâmica se interdependem, sejam as maiores – porque configuram seu turismo para atender aos fluxos das cidades pequenas –, sejam as menores, que dependem dos fluxos de mercadorias, malha aérea, pessoas, informação e da infraestrutura da hierarquicamente superior. Essa dependência é cristalizada pela rota turística, onde os turistas se locomovem dentro desse território.

Por termos geográficos, entende-se, portanto, que as cidades hierarquicamente superiores estabelecem uma centralidade sobre as outras, a partir da coesão entre os sistemas de objetos, concretizados pelas infraestruturas básicas, de apoio e turísticas, e os sistemas de ações, visualizados pelos fluxos de pessoas, voos, linhas aéreas e de comando, já que nelas estão as sedes de comando das empresas de turismo, inclusive as transnacionais que atuam em território brasileiro.

Ao ater-se ao que essa composição de centralidade gera no território, percebe-se que a composição desse território é gestada aí: uma influência de cidades que, a partir do par fluxos-fixos, dado o uso do território pelo fenômeno turístico, cria um *locus*, uma área, que não se dá a partir de uma produção de espaço regional, mas pela hierarquia fomentada por essas relações entre municípios.

Correa (1987) explica que a área de influência de uma cidade sobre outras, estabelecida por diversas relações no território, se concretiza em uma rede urbana. As redes urbanas são estruturas dinâmicas e hierárquicas que superam limites físicos e hierarquias espaciais tradicionais. Diferentemente do conceito de região, que se baseia em fronteiras territoriais e identidades fixas, a rede é composta por fluxos intangíveis – como capital, informações, pessoas e mercadorias – que se movem de forma descontínua e transnacional (Sposito, 2008). Esses fluxos são mediados por polos estratégicos que, dada sua centralidade, concentram os fixos e controlam os fluxos que se irradiam para suas periferias.

Conforme Sposito (2008) e Correa (2021), uma característica central das redes é sua fluidez. Esse conceito é fundamental para entender como o espaço geográfico é reconfigurado no capitalismo contemporâneo, especialmente a partir da ascensão do meio técnico-científico-informacional (Santos, 1994). Teoricamente, a fluidez refere-se à capacidade das redes de operar além de barreiras espaciais e temporais tradicionais, substituindo a rigidez dos territórios fixos por uma lógica de movimento contínuo e adaptação dinâmica. A fluidez das redes não é um fenômeno aleatório, mas uma estrutura organizada para servir aos interesses da acumulação flexível, onde capital, informações e pessoas circulam por circuitos cada vez mais rápidos e desterritorializados. Essa dinâmica é intencional, alinhada à lógica de um capitalismo que prioriza a mobilidade e a adaptação contínua, desvinculando-se de amarras territoriais e reconfigurando relações espaciais em escala global.

Dessa forma, a fluidez se manifesta como descontinuidade espacial, onde diferentes etapas de produção e distribuição ocorrem em locais estrategicamente escolhidos para maximizar a rentabilidade, sem vínculos com identidades ou contextos territoriais específicos. O poder, nesse modelo, se concentra em nodos centrais – como sedes corporativas e centros financeiros –, que controlam fluxos decisórios e recursos estratégicos, enquanto territórios periféricos assumem funções subordinadas, fornecendo insumos ou mão-de-obra. Essa lógica, descrita como compressão espaço-tempo, anula distâncias físicas pela velocidade e eficiência, criando uma coesão do capital independente dos territórios.

A fluidez, no entanto, não elimina as hierarquias, mas as redefine (Castells, 2001). O autor explica que, enquanto as centralidades acumulam poder de decisão e valor agregado, as áreas influenciadas surgem como zonas coadjuvantes, destinadas a sustentar fluxos sem participar de sua governança. Essa fragmentação espacial reproduz assimetrias: as cidades no topo da hierarquia não só influenciam os fluxos, mas também ditam regras e padrões, enquanto as periferias se adaptam passivamente, sem capacidade de influenciar as dinâmicas do capital que as afetam. A fluidez, assim, intensifica as desigualdades socioespaciais não apenas dentro da rede urbana, mas também em escala global, já que esse território é influenciado pelas práticas capitalistas dos atores hegemônicos globais, como Sposito (2008) entende.

Isso reflete-se na dimensão política do território, pois o poder nas redes está concentrado em atores que dominam esses fluxos, como aponta Braga (2010). Corporações transnacionais gradualmente ocupam os espaços políticos antes dominados por representantes nacionais e locais, definindo regras e padrões que subordinam territórios e comunidades. Por exemplo, como já mencionado, foi a imposição do meio técnico-científico-informacional que consolidou o capital transnacional do turismo (Sousa, 2023). Até a Década de 1980, elas eram restritas a programas de computador, redes de hotéis e companhias aéreas. Hoje, com a desregulamentação (ou a falta dela) proporcionada pela internet, qualquer pessoa, inclusive os leitores deste trabalho, pode alugar um cômodo de sua casa para o turismo de forma segura, tudo através de plataformas transacionais que definem suas diretrizes e regras padronizadas para quase todos os países.

Correa (1989) acrescenta que uma rede urbana se forma a partir de uma coesão substancial entre localidades onde estão instaladas atividades produtivas que se conectam devido a uma relação circunstancial de causa e efeito, dependência e influência, e assim se

integram. Segundo o mesmo autor, mas em Correa (1987), essa circunstância se revela quando os produtores do espaço urbano, principalmente os agentes capitalistas, com o apoio do Estado, concentram sua produção em uma determinada área geográfica, e outros locais passam a depender dessa área, formando essa distribuição específica.

Dias (2008) conclui que a rede urbana é constituída por fixos: o primeiro são as vias de transporte, ou seja, as vias de circulação; o segundo é a disponibilidade e acessibilidade da infraestrutura, tanto na oferta de serviços (como hospitais, bancos, órgãos públicos) quanto na qualidade dessa infraestrutura. Em decorrência desses dois elementos, surgem a geração de empregos e oportunidades, que, em suma, correspondem ao consumo desses elementos e à consequente produção.

As redes urbanas, conforme definidas por Garcia e Simões (2014), surgem onde há a superposição de uma cidade sobre outras, criando uma órbita de influência em que o domínio da cidade superior é predominante. Essa rede se materializa por meio do fluxo de pessoas e dos fixos de alguma atividade econômica, fenômeno ou serviço oferecido. Na prática, as pessoas se deslocam de suas residências – onde esses serviços não estão disponíveis – para locais onde há oferta. A rede, conforme Diniz (1993), manifesta-se quando uma cidade, ao ter em seu território esses serviços, se diferencia das demais, hierarquizando-se em função da existência deles.

Essa explanação teórica é facilmente visualizada ao observar o estudo do REGIC – Regiões de Influência das Cidades, uma análise decenalmente publicada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cuja última edição é de 2018. Nesse estudo, percebe-se a concretização dos fixos e fluxos que sustentam as influências das cidades a partir de três categorias: saúde, educação e comércio e serviços. As influências que uma cidade exerce sobre outra deixam de ser uma simples percepção subjetiva e passam a ser materializadas pelo uso que a sociedade faz do espaço geográfico.

Essa influência ocorre de duas maneiras: por um lado, pela necessidade de uso desses serviços por parte da sociedade, que se desloca para uma cidade onde esses serviços estão disponíveis; por outro, por meio de decisões tomadas por cidades específicas, capazes de influenciar não apenas a própria cidade, mas também outras, em escalas regional, nacional e, em alguns casos, internacional, sobretudo no meio técnico-científico-informacional e na globalização econômica. Ou seja, a influência ocorre tanto de fora para dentro quanto de dentro

para fora. Como Santos (2005) afirma, a rede é local, mas também sofre e exerce influências globais.

Na mesma publicação do REGIC, o IBGE categoriza a influência das cidades, estabelecendo níveis a partir dessas influências. Assim, todas as 5.571 cidades brasileiras são classificadas em cinco grandes conjuntos: a) metrópoles; b) capitais regionais; c) centros sub-regionais; d) centros de zonas; e) centros locais. Uma metrópole, como São Paulo ou Brasília, tem maior influência sobre outras cidades em termos de serviços de educação, saúde, oferta de serviços gerais e comércio do que todas as outras.

Além disso, decisões tomadas nessas metrópoles podem influenciar não só o Brasil, mas também outros países, como em decisões governamentais e empresariais que afetam políticas dos países do Mercosul ou da cadeia produtiva alimentar global. Em contraste, os centros locais, que representam a maioria dos municípios do Brasil, não exercem influência sobre nenhuma outra cidade, nem mesmo sobre aquelas com as quais fazem limite, dedicando-se à sua própria gestão interna. Assim, as redes urbanas são instituídas.

Quando se discute turismo, é essencial questionar quais categorias podem gerar uma rede. O ponto de partida é observar seus fixos e fluxos, sendo os fluxos turísticos a prioridade inicial. Conforme Cruz (2003) e Sousa e Araújo Sobrinho (2024a) entendem, o turismo, como fenômeno, utiliza o território para se materializar no espaço geográfico. Assim, para uma análise geográfica, sua concepção se baseia na indissociabilidade entre fixos e fluxos, corroborando com Dias (2008). Consequentemente, no uso do território, quanto mais uma cidade recebe turistas do que outras, mais seus fixos, ou seja, suas infraestruturas, são voltados para o turismo. Isso faz com que a divisão do trabalho desses municípios seja mais turística, e, com isso, haja maior predominância da prática do turismo em relação às demais cidades. Como resultado, sua circulação, consumo e distribuição são mais consolidados, o que faz com que o turismo nesse destino se sobressaia ao de outros.

Pode-se partir do pressuposto de que a rede urbana no turismo se manifesta a partir da influência gerada pela atratividade turística e pela capacidade dos equipamentos turísticos em atender à demanda real em tal localidade, como afirmam Dantas e Melo (2011). Em outras palavras: os fixos turísticos existentes em uma cidade são elementos que a classificam e a especializam. Por isso, o fluxo turístico permanece nessa cidade ou, ao contrário, se desloca para outra localidade. Boullón (2002) argumenta que as cidades precisam oferecer uma gama

variada de atrativos e serviços turísticos para se tornarem destinos desejáveis. Quando uma cidade não possui tais atrativos e serviços, pode depender dos serviços e infraestruturas de cidades próximas, mesmo que o principal motivo da visita seja um recurso fixo específico da primeira cidade.

Isso se relaciona à sua ideia de interdependência entre localidades turísticas. O autor menciona que as cidades, sem uma infraestrutura turística robusta, os turistas acabam utilizando os serviços de outras localidades para suprir suas deficiências. Dessa forma, uma cidade pode atrair turistas devido a um recurso específico (um fixo), mas ainda assim depender das facilidades e serviços oferecidos por cidades vizinhas para proporcionar uma experiência turística completa. Assim, uma cidade que não possua uma gama de atrativos e serviços turísticos, conforme o autor, utiliza os serviços de outras, mesmo que a finalidade principal seja o uso de algum fixo que esteja na primeira.

Dessa forma, uma cidade com uma atratividade turística mais consolidada cria uma centralidade em relação às demais. Nela estão concentradas as melhores e, quantitativamente, mais infraestruturas básicas e turísticas. A rodoviária, a estação ferroviária e o aeroporto estão nessa cidade. Também, por consequência, estão o hospital, os serviços de segurança, as delegacias de turismo e os centros de atendimento ao turista.

Em complementação, como apontam Moura e Werneck (2011), essa rede impacta quaisquer políticas públicas, pois, como argumentam, cidades cujos fixos e fluxos são mais constantes e consolidados tendem a receber maior atenção por parte dos gestores públicos. Assim, tendem a receber mais recursos do capital público – provenientes de impostos – e do capital privado – por meio de investimentos produtivos do *trade* turístico. Essas benfeitorias se concentram nas cidades hierarquicamente superiores, o que faz com que elas se especializem, no território, para o turismo, em "detrimento" das demais.

Consequentemente, é nessa cidade – onde há consolidação do fluxo turístico e concentração de fixos – que os turistas chegam. E é a partir dela que se dispersam para outras destinações turísticas próximas. Também é nela que os turistas buscam serviços de turismo mais técnicos e especializados. Esse movimento triplo, e geograficamente localizado, é o que gera uma rede, provando, portanto, que é plenamente possível a criação de uma rede urbana do turismo, decorrente da influência de cidades que dependem de um município específico para o

funcionamento sistêmico do turismo nelas, mas também em uma região, um país e até em todo o planeta.

Analisando a realidade do PRT, esta pesquisa observa que as diversas áreas redesenhadas pela política pública se materializam como redes urbanas. Percebe-se, e a política pública reconhece isso, que o turismo é um fenômeno chave que promove a influência entre cidades. As redes se desenvolvem a partir da centralidade de cidades classificadas como "Municípios Turísticos", abrangendo as tipologizadas como "Municípios de Oferta Complementar" e "Municípios de Apoio ao Turismo", que dependem da influência da primeira. Essa influência se baseia na relação entre fluxos e fixos dentro da rede urbana, estabelecidos pelos fluxos (movimentação de pessoas, capital, informações), e essa combinação inseparável concretiza as influências entre as cidades, fortalecendo a rede urbana do turismo.

As rotas turísticas, definidas pela própria política pública, são o motor da influência entre essas cidades. Por um lado, o fluxo possibilita a integração das cidades na atividade turística: sem a movimentação de turistas, capital, informações e circulação, o turismo não se estabelece. Por outro, para atender a esse fluxo, os fixos são planejados e construídos. Essa combinação, segundo Nascimento (2023), cria um território utilizado pelo turismo, que gera a influência da centralidade, controlando os fluxos da rede urbana e, com o tempo, consolidando-a ainda mais.

Ao considerar a influência das cidades a partir da relação entre fixos e fluxos, fica claro que o principal foco do turismo não é a região turística, mas sim uma rede urbana turística. Uma cidade categorizada como "Município Turístico" concentra os serviços mais especializados do turismo. Como é dotada de melhor infraestrutura básica e turística, são nessas cidades onde os turistas chegam, vindos de outros lugares, macrorregiões ou países, devido às infraestruturas de transporte, como aeroportos e rodoviárias.

Assim, além da função de ter atividades produtivas do turismo, ela também possui o caráter logístico de "dissipador" do turismo, dada a presença dessas infraestruturas de grande porte, para outras cidades que têm produtos turísticos, mas em escalas menores. Essa importância também é percebida por Théry (2015), ao justificar que essa dispersão é consubstanciada não só por turistas vindos de fora daquele território, mas também por moradores das cidades classificadas como "Municípios Turísticos", que, devido à proximidade, fazem turismo – seja em "bate-e-volta", em finais de semana, feriados ou pela existência de

uma segunda residência – nas cidades classificadas em categorias inferiores. Dessa forma, um morador de um "Município Turístico", mesmo dentro de seu estado e de uma região metropolitana, torna-se o principal fluxo turístico nas cidades circunvizinhas categorizadas "Municípios de Oferta Complementar", "Municípios de Apoio ao Turismo" e até de outro "Município Turístico". Por isso, uma cidade categorizada como "Município de Apoio ao Turismo" depende de uma cidade categorizada como "Município de Oferta Complementar", que dependem de um "Município Turístico". Portanto, as cidades turísticas estão conectadas umas às outras, em decorrência dessa influência de uma cidade sobre a outra.

Ao observar essa realidade a partir dos textos de Boullón (2002), Dantas e Melo (2011) e Santos (2014), é possível afirmar que um "Município Turístico", em decorrência da especialização de seus fixos, criam uma órbita de influência entre as cidades circunvizinhas, sob a ótica turística, promovendo assim uma rede urbana única do fenômeno turístico, que, como consequência, estimula a dinamização do espaço turístico regional brasileiro.

Da mesma maneira, essas influências não se dão somente das cidades categorizadas como "Município Turístico" para as outras, mas também das classificadas como "Municípios de Oferta Complementar" para "Municípios de Apoio ao Turismo". No entanto, de maneira dialética, materializando as ações dentro-fora, mas também fora-dentro, as cidades categorizadas como "Municípios de Oferta Complementar" e "Municípios de Apoio ao Turismo" também influenciam os "Municípios Turísticos", pois os fixos delas também passam a ser configurados para atender a essa nova dinâmica.

Esta rede, portanto, se fundamenta na influência e na centralidade dos "Municípios Turísticos" sobre os "Municípios de Oferta Complementar" e "Municípios de Apoio ao Turismo". Conforme o artigo de Sousa e Silva (2025) e a hierarquização do Mapa do Turismo Brasileiro, as redes urbanas funcionam como conexões que ligam a periferia aos centros, estabelecendo uma relação de complementaridade. Enquanto as cidades turísticas centrais concentram atividades mais especializadas, as demais cidades da rede oferecem complementariedade, o que corrobora o conceito de interdependência entre cidades turísticas, proposto por Boullón (2002).

No entanto, essa integração é assimétrica: embora os "produtos turísticos" (como uma cachoeira ou um restaurante) sejam desenvolvidos localmente, as ações (definição de rotas, períodos de visitação e até a narrativa sobre o valor do território) são controladas e mediadas

pelos centros. Além disso, essas ações garantem a visibilidade política e simbólica das redes urbanas. A chegada de turistas, mesmo que ocasional, justifica investimentos públicos em infraestrutura, como estradas e sinalização, ainda que mínimos. Da mesma forma, a circulação de informações (via redes sociais, plataformas de reservas ou materiais promocionais) mantém essas áreas no imaginário coletivo, evitando o esquecimento. Contudo, essa visibilidade é precária e dependente dos interesses dos centros. Se uma cidade turística central diminui seus investimentos em promoção ou enfrenta uma crise, os fluxos para as redes urbanas podem ser interrompidos, revelando sua vulnerabilidade. Assim, com base em Boullón (2002) e Sousa e Silva (2025), os fluxos evidenciam a existência da influência do turismo e, consequentemente, da própria rede urbana.

Essa dinâmica é visível na rede impulsionada pela política pública em questão. Embora os critérios para categorizar uma cidade pareçam rígidos, dada sua natureza tecnocrata, eles, na verdade, refletem a fluidez dos fluxos do turismo como um fenômeno inserido na lógica capitalista global, comum à realidade neoliberal e globalizadora. Conforme analisado por Sousa e Silva (2025), a grande maioria dos "Municípios Turísticos" são os que possuem o maior fluxo turístico, concentram as sedes de comando de empresas nacionais e transnacionais de turismo, recebem mais ações e recursos públicos e privados, e são os pontos de chegada e partida dos turistas, principalmente por meio das redes de transporte aéreo e, em seguida, rodoviário.

Essas normativas, que sustentam a existência do turismo atualmente, fragmentam e hierarquizam o espaço geográfico. Com o tempo, elas se consolidam em centralidades do turismo, não apenas por suas paisagens ou culturas, mas por funcionarem como "polos" estratégicos que concentram fluxos, capital, informações e pessoas – onde se encontram os circuitos superiores da economia do turismo global. Em contraste, como aborda Correa (1987), quanto menos especialização as cidades têm em seus territórios, menos fluxos, capital, informações e pessoas possuem. Assim, suas atividades produtivas são mais propensas ao circuito inferior da economia, atraindo menos interesse de atores hegemônicos por esse território, mas, paradoxalmente, moldado por ele aos olhos dos atores e das realidades dos lugares. Isso leva à sua não inserção em hierarquias globais e à sua exclusão das redes, acentuando as desigualdades socioespaciais provocadas pelo turismo.

Dessa forma, a política catalisou a influência dessas cidades sobre outras. Assim, o que de fato existe hoje, ou seja, o *locus* do turismo, é uma área composta por centenas de redes

urbanas, que são áreas de influência de uma cidade sobre as outras, dada a centralidade existente nela. Em outras palavras, o PRT impulsionou a existência de redes urbanas turísticas.

As relações entre as cidades, impulsionadas pelo turismo nessas redes urbanas turísticas, ocorrem necessariamente a partir de fluxos estabelecidos com a cidade-sede, sejam eles de capital, turistas ou circulação. A cidade-sede, por sua vez, atua como um nó geográfico, centralizando investimentos, aeroportos, rodoviárias e outros elementos que facilitam o acesso e a logística do turismo. Nisso, as cidades da rede urbana acabam se integrando a essa forma-conteúdo, na qual a cidade-sede exerce um papel central e as demais cidades dependem dela para o desenvolvimento e a sustentação do fenômeno turístico. Ao concentrar infraestrutura e fluxos, a cidade-sede atrai investimentos e turistas, enquanto as cidades ao seu redor passam a depender dessa centralidade para se inserirem no turismo.

Essas redes são sustentadas por fluxos de capital, turistas e circulação, que reforçam a centralidade das cidades-sede e a dependência das cidades ao seu redor. Conforme afirmam categoricamente Sousa e Silva (2025), é justamente nas sedes dessas redes urbanas, nas cidades A, onde essas configurações são oferecidas de maneira mais evidente e onde estão mais presentes no território: é lá que se localizam as sedes de comando das empresas nacionais e transnacionais que atuam no espaço geográfico brasileiro. Também são nelas que estão as sedes de governo e a representação do Governo Federal. Por essas cidades, concentram-se os fluxos de recursos e investimentos, bem como o fluxo de pessoas, malhas aéreas e rodoviárias. Assim, a configuração desses territórios do turismo se dá a partir dos fluxos existentes, que são concentrados em cidades que influenciam, e também sofrem influência em menor grau, do fenômeno do turismo e da gama de cidades, configuradas ao redor da primeira, sendo reconfiguradas não pela diferenciação dos territórios, mas pela reafirmação contínua das redes.

Ao mesmo tempo, os indicadores mercadológicos e tecnocratas interpretam e materializam os elementos essenciais de uma rede: ao institucionalizá-la unicamente por critérios de fluxo – de investimento público, de turistas e de ações, por meio da exigência de alinhamento à política macrofederal – o Ministério do Turismo, na verdade, estabelece uma rede nos territórios, consolidada a partir dos fluxos do fenômeno turístico.

3.2. Segunda contradição: as escalas geográficas como materialidade da descentralização administrativa do Programa de Regionalização do Turismo

Ao observar a descentralização administrativa do Programa de Regionalização do Turismo, percebe-se que sua contradição reside na fragilidade do compartilhamento da gestão do turismo, tal como é previsto na política pública, marcada pela preponderância de um ente sobre os demais.

Conforme exposto nas seções anteriores, a gestão e a governança da política pública são sustentadas por quatro esferas: nacional, estadual, regional – responsável pela "execução" das políticas regionalizadas – e municipal. A instância de governança regional é a instituição própria do turismo que materializa a descentralização, no caso específico do Programa de Regionalização do Turismo.

Figura 15. Dinâmica de cooperação e funcionamento das escalas geográficas no PRT, em tese.



Fonte: elaborado pelo autor (2025)

A primeira constatação da concretização da segunda contradição é compreender que as atribuições, ancoradas nas quatro esferas, são falsamente elencadas. Contudo, antes dessa abordagem, percebe-se que há uma escala que influenciou e continua influenciando a política de turismo no Brasil há quase três Décadas e que, na formulação do PRT, não se evidencia nessas escalas.

Conforme discutido por Costa (2016), desde a Década de 1990, mesmo que de forma indireta, as políticas de turismo no mundo – e, de certa maneira, também no Brasil, como observa Costa (2003) – têm sido orientadas por intencionalidades de sujeitos globais. Ao se interpretar a primeira autora, percebe-se que a escala global passa a influenciar as decisões locais e nacionais no campo do turismo, por meio das ações orientativas da Organização Mundial do Turismo, que também se tornou um ator na formulação do PRT.

A OMT, ou *UN Tourism*, em inglês, é a agência especializada das Nações Unidas dedicada ao turismo em nível global. Em tese, ela tem a prerrogativa de apoiar os Estados-membros, promovendo o crescimento econômico, a inclusão social, a preservação cultural e ambiental, bem como a paz e o entendimento entre os povos. Atualmente, é composta por 160 países, entre os quais o Brasil, além de membros associados e membros afiliados – estes últimos, vinculados a organizações do setor privado.

A principal instância de gestão e governança da OMT é o Comitê Executivo. É a partir dele que se observam as medidas e decisões adotadas para o cumprimento das metas, objetivos e diretrizes de sua missão principal. Composto por 24 representantes, os membros têm direito a voz e veto. Desse total, 20 representam diretamente o setor produtivo global do turismo, incluindo representantes do *Booking.com* e do *TripAdvisor* – principais plataformas de oferta de serviços turísticos em nível mundial – e da *Amadeus*, empresa responsável pelo principal programa computacional de organização e agendamento utilizado por agências de viagens e hotéis em todo o mundo, conforme consta em seu sítio eletrônico. Todos esses representantes, no Comitê Executivo para o biênio 2024–2026, estão ligados a entidades privadas europeias ou canadenses (UN Tourism, 2024).

Não é de hoje que, sobretudo aos olhos dos pesquisadores mais críticos do turismo, essa instituição, em vez de considerar o desenvolvimento dos territórios turísticos globais, reproduz, cada vez mais, uma visão homogênea e pasteurizada do turismo, ao impor padrões e normativas que não guardam relação com as realidades dos países e das comunidades locais.

Isso se evidencia, antes de tudo, em sua definição de turista. Elaborada a partir de uma ótica tecnocrática e voltada a uma única utilidade, a definição sustenta que turista só é considerado como tal quando permanece no território por mais de 24 horas. Essa concepção ignora as complexidades de territórios que, por diversas razões, não têm condições de abrigar

um turista por esse período, seja pela ausência de hospedagens, pela sazonalidade, por questões geomorfológicas ou culturais.

Para esses casos, criou-se a figura do excursionista: aquele que permanece por menos de 24 horas no território. Se, por exemplo, um visitante permanecer 23 horas e meia em determinado local, não será considerado turista segundo a OMT, mesmo que tenha adquirido artesanato local, alimentado-se em um restaurante de moradores autóctones e que a visita tenha atendido plenamente às suas expectativas. Para a Organização, o turista é definido unicamente pelo tempo de permanência.

Outro desafio posto é o próprio entendimento do que é turismo, demasiadamente distorcido. Para a OMT:

> O turismo é um fenômeno social, cultural e econômico, que envolve o movimento de pessoas para lugares fora do seu local de residência habitual, geralmente por prazer (Organização Mundial de Turismo, 2024a, sítio eletrônico).

Pakman (2014) afirma de forma categórica que a definição proposta pela OMT é falaciosa. Para ele, o objetivo dessa definição não é compreender a complexidade do fenômeno turístico, mas apenas estabelecer um sistema de padronização estatística voltado à prática do turismo. Embora aparente ser ampla e aprofundada, sua formulação tem apenas um fim dissertativo – útil em pesquisas e entrevistas, mas descolado da realidade.

O autor destaca ainda que cabe ao entrevistador decidir se o indivíduo em questão é ou não um turista, o que revela uma lógica tecnocrática, desprovida de coerência racional, pois ignora tanto a percepção do próprio sujeito quanto os dados concretos da realidade. Assim, conclui Pakman (2014), sua finalidade é indutiva e utilitarista. Não se observa uma análise mais reflexiva do turismo, mas sim o atendimento a demandas operacionais e de macroplanejamento, com o objetivo de comprovar aumentos ou declínios de dados quantitativos, como o fluxo de turistas.

A OMT, por fim, atua não somente por meio de definições com vistas a estabelecer um padrão estatístico, mas também com orientações que guiam políticas públicas, inclusive no Brasil.

Como demonstra Costa (2003), o PNMT foi adequado em decorrência de recomendações da OMT. Porém, além das recomendações, a OMT também possuía, de forma ativa, um corpo técnico e de consultoria, inclusive no território brasileiro. O interesse da OMT, na Década de 1990, demonstrado na política pública brasileira, era discutir "um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os estados e municípios de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa" (Costa, 2003, p. 2).

Assim, justifica a autora, o PNMT começou a ser formulado e discutido, passando a integrar a agenda política do turismo brasileiro, a partir das orientações dadas pela OMT. E, a partir delas, complementa, a municipalização começou a ser redesenhada no território brasileiro, com a transferência da gestão do Governo Federal para os governos municipais, com a justificativa, proposta pela OMT, de uma maior eficiência, tendo a União apenas como parceira integradora e fornecedora de recursos, como visto nas seções anteriores.

Por se apegar a modelos fabricados, o PNMT logicamente fracassou. Inclusive, a própria formatação do PRT, enquanto política pública, nasceu para dar resposta ao fracasso da política de turismo do governo FHC. Todavia, em 2003, Pakman (2014) alerta que outras diretrizes – diferentes daquelas que foram pensadas, pasteurizadas e que gestaram o PNMT – foram aprovadas pelo Comitê Executivo da OMT.

Segundo Costa (2016), as novas diretivas tiveram quatro focos: o primeiro foi a continuação da descentralização da gestão do turismo, de modo a incorporar outras instâncias de gestão e governança; o segundo foi o aumento da participação dos sujeitos do turismo; o terceiro foi o foco nas segmentações e nos nichos de mercado, com uma diversificação e customização ao sabor do turista, isto é, do mercado turístico; e o quarto, o aumento de parcerias público-privadas na gestão do turismo para, ao fim, chegar a uma "meta-síntese": aumentar o número de turistas.

Não é necessário titubear ao se ater, implicitamente, aos elementos neoliberais contidos nessas recomendações. Apesar da retórica técnica, percebe-se, de longe, uma intencionalidade subjacente. Descentralizar, para que essa participação ficasse a cargo dos sujeitos econômicos, uma vez que, com o incremento da participação e, paralelamente, das parcerias público-privadas, a atuação política desses sujeitos, dentro da gestão, se tornaria maior. Ou seja: sair dos braços do Estado para uma descentralização voltada ao setor produtivo.

Outro ponto é que, conforme a seção anterior, parece até que foram escritos os pontos-chave do PRT: exceto pelo incremento das parcerias público-privadas, ali estão dispostos os principais eixos da então nova política pública brasileira: descentralização administrativa, com a instância de governança regional; democratização política, com as deliberações das instâncias de governança mediadas pelo mercado turístico, em um território específico e delimitado – no caso, a região turística.

Segundo Scrivano (2021), a regionalização do turismo no Brasil foi moldada "em consonância com as diretrizes e recomendações da Organização Mundial do Turismo (OMT)" (Scrivano, 2021, p. 17). Segundo o mesmo autor, as recomendações foram transformadas em problemas políticos e, a partir desses, passaram a constar na agenda pública do turismo – exatamente a mesma tônica do plano do governo FHC.

No dia do lançamento do I Plano Nacional de Turismo, em 24 de abril de 2003, o presidente Lula, em seu primeiro mandato, afirmou que o turismo "era a bola da vez", conforme relatei em minha dissertação de mestrado (Sousa, 2018). Com falas meramente econômicas, o tom presidencial era o de evidenciar o papel do turismo na geração de divisas e empregos. Para isso, o turismo brasileiro deveria crescer, não por suas qualidades, mas por suas quantidades – na mesma tonalidade do roteiro concebido pela OMT.

Percebe-se a situação arquitetada: interpretando Costa (2003) e Scrivano (2021), o mesmo molde importado da OMT para a criação do PNMT foi utilizado para a constituição do Programa de Regionalização do Turismo. E o mais contraditório nesse conto tupiniquim é que o PRT foi criado para substituir seu antecessor, visto como incompetente sob a ótica da gestão pública.

Conforme aborda Deus (2021), uma outra ação proveniente da OMT, que se concretizou em práticas no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo, foi o estímulo à hierarquização dos atrativos turísticos. O autor observa que essa hierarquização, estimulada pela OMT, surgiu a partir de um modelo adaptado pelo órgão mundial de turismo, com o objetivo, primeiro, de atrair mais turistas e, segundo, de criar no território "polos" que, por sua razão mercadológica – simplificada pela atratividade de fluxo turístico – serviriam como dispersores de turistas para outras cidades.

Conforme o Quadro 11, foram criados pela OMT quatro parâmetros para avaliar essa hierarquia, a partir da capacidade de atração de fluxos turísticos, bem como da "dispersão" destes nos territórios.

Quadro 11. A hierarquização dos destinos turísticos, segundo a OMT.

Nível hierarquico	Características
Nível 3 – Alto	Destinação com grande interesse para o mercado turístico internacional, capaz de gerar, por si só, fluxo turístico.
Nível 2 – Médio	Desinação com grande interesse para o mercado turístico doméstico, que motiva um fluxo turístico nacional, que induzem o turismo regionalmente.
Nível 1 – Baixo	Há aspectos expressivos, com a geração de fluxos regionais e locais.
Nível 0 – Nenhum	Atrativos sem interesses ao mercado turístico, mesmo possuindo um fluxo turístico local.

Fonte: Deus (2021)

Segundo Deus (2021), apesar da posição – reconhecidamente também observada pela OMT – de que essas graduações são subjetivas, o fato da geração de oferta e demanda, ou seja, da existência e da sobrepujança do mercado turístico, é o que incide, de maneira determinante, nas hierarquias das atrações e das destinações turísticas.

Não por mera coincidência, esse modelo também foi reproduzido nas políticas de turismo no Brasil pós-2002. Apesar do reconhecimento da subjetividade da hierarquização do território turístico no país, ao se observar onde se encontram as ações e os objetos turísticos, percebe-se que estes nunca fizeram parte, diretamente, de um critério para a destinação de recursos ou para a priorização dos territórios dentro de uma política pública. Isso somente ocorreu a partir de 2007, com a introdução do Programa dos 65 Destinos Indutores, vigente de 2007 a 2013.

Essa hierarquização também passou a ser o principal escopo do Instrumento de Categorização dos Municípios do Mapa das Regiões Turísticas Brasileiras, ainda vigente. Ou seja, o principal instrumento que destina recursos do Ministério do Turismo no Brasil teve origem em uma iniciativa exógena, na qual não apenas os municípios e as regiões turísticas (e, portanto, as instâncias regionais) foram coadjuvantes, mas também o próprio país.

Segundo Gastal e Sá (2022), quando sujeitos nacionais externos, representantes do capitalismo global, requerem algum tipo de controle, influência ou recomendações sobre espaços turísticos para seu benefício, percebe-se o neocolonialismo a partir do turismo. De acordo com os autores, o neocolonialismo, motivado pelas demandas desses agentes globais, modifica o território e as realidades locais, impondo padrões, demandas e políticas homogêneas e universais, em detrimento de ações endógenas.

O neocolonialismo é uma realidade na materialização da estrutura capitalista dos séculos XX e XXI. Mesmo com o movimento de independência, sobretudo nos continentes africano e asiático, nos últimos 80 anos, a dominação e a hegemonia das antigas metrópoles sobre suas ex-colônias – mas também dos países do Norte Global sobre os do Sul Global – ainda persistem.

Essa dominação ocorre por meio do controle econômico e de recursos financeiros, mas também se estende a outras áreas, como energia, mineração, língua, cultura e geopolítica. Para Nkrumah (1967), o neocolonialismo se traduz na influência política e no controle cultural exercidos pelos países colonizadores sobre os colonizados, perpetuando a dependência e restringindo a autonomia na escolha de caminhos políticos, inclusive na formulação de políticas públicas específicas.

Pochmann (2022), interpretando Santos (2011), aponta que, com a globalização e no contexto do meio técnico-científico-informacional, o neocolonialismo já não é o mesmo de meio século atrás. Atualmente, há a preponderância da flexibilidade em detrimento da força – e dos militares – para sua materialização. Nesse cenário, percebe-se não a "força bruta", mas a influência, que se manifesta por meio de um "arcabouço" de diálogo e acordos, segundo o autor. Assim, o neocolonialismo tende a ser mais sutil, sendo promovido por recomendações de instituições e governos centrais, de modo a manter a influência sobre os territórios. Aparentemente, esse modus operandi se concretizou no caso da OMT e do Programa de Regionalização do Turismo.

A OMT, quando analisada sob determinada perspectiva, dada sua materialidade institucional, reflete as relações da práxis do turismo inseridas na estrutura capitalista e, como consequência, utiliza seus instrumentos de dominação para, por meio de recomendações, perpetuar relações de poder e desigualdades históricas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, conforme aponta Pakman (2014). Esse caráter neocolonialista se manifesta

nas intencionalidades dos sujeitos que fomentam suas diretrizes com base em um contexto homogêneo e padronizado.

Sob a luz do meio técnico-científico-informacional, ao interpretar Santos (2011), a OMT pode ser vista como um agente que facilita a integração dos princípios neoliberais no fenômeno turístico. A ênfase em padrões de eficiência e rentabilidade, bem como a promoção de práticas de gestão baseadas em modelos de mercado – atestada unicamente pelo crescimento do número de turistas – exemplifica a lógica verticalizada e o alinhamento ao modelo *just-in-time* proposto pela OMT, priorizando os interesses comerciais e corporativos em detrimento do desenvolvimento equitativo e sustentável das comunidades locais. Além disso, a composição de seus membros associados, formada por grandes corporações transnacionais, reforça essa percepção.

As ações da OMT, conduzidas por nações do Norte Global – por meio de governos e empresas – têm maior influência na formulação de políticas e na definição de diretrizes internacionais, devido à sua predominância nos assentos do Comitê Executivo. Esse desequilíbrio de poder reforça e perpetua a dependência dos países em desenvolvimento, que são relegados a papéis secundários ou coadjuvantes na constituição do turismo global, conforme reforça Williams (2012). Assim, o turismo é utilizado como instrumento de poder, reproduzindo estruturas políticas entre o Norte e o Sul Global e moldando-as segundo seus próprios interesses e valores, o que contribui para a manutenção de desigualdades, conforme alerta Smith (2009).

Além disso, segundo Ziao e Li (2006), a OMT promove modelos de turismo adaptados às necessidades e interesses desses sujeitos globais, sem considerar adequadamente as realidades e necessidades locais dos países em desenvolvimento. Os autores concordam que, em geral, as ações da OMT são implementadas de forma a favorecer empresas e interesses das nações desenvolvidas, sem abordar efetivamente as desigualdades estruturais e os impactos negativos nas comunidades locais.

Ao observar que diretivas oriundas da OMT se concretizaram em instrumentos utilizados no Programa de Regionalização do Turismo, torna-se evidente que tais critérios, criados segundo as intenções de sujeitos globais, induziram e incentivaram ações promovidas pela OMT na gestão do turismo no Brasil. Dessa forma, ainda que não oficialmente reconhecido na política pública, o PRT também possui outra instância de governança: a global, mediada por uma instituição ligada à ONU, que, por sua vez, ao considerar a composição de seu comitê

executivo, inclui membros do capital internacional do turismo, representados pelos principais sites de compra e venda de passagens aéreas, hospedagens, passeios turísticos e empresas transnacionais da cadeia produtiva global do turismo.

Consequentemente, se há influência desses sujeitos, e isso reverbera no território, o Programa de Regionalização do Turismo, no Brasil, passa a ser um agente da consolidação da acumulação flexível no período da globalização, ao incorporar essas visões também em sua formulação, cristalizada na hierarquização do turismo brasileiro. Essa hierarquização, por sua vez, determina a alocação de recursos públicos, o que pode levar à reprodução de um modelo turístico excludente e de um mesmo método de ação, em detrimento de territórios marginalizados por esse tempo rápido e flexível.

A segunda observação da concretização da imperfeição da descentralização administrativa está na perspectiva justaposta ao peso do federalismo e à posição imperativa e central da União como ente federado. Essa solução, de descentralizar a gestão pública centralizada na União, no caso do turismo, já era observada em suas políticas públicas, sobretudo dentro da escala nacional, por meio do CNT, e das gestões municipais, por meio dos conselhos municipais de turismo.

Historicamente, não há casualidade na decisão política de descentralizar a gestão pública no escopo da escala nacional. A descentralização administrativa no Brasil, ao se observar um panorama histórico, é relativamente recente, sendo redesenhada a partir dos governos José Sarney (1985–1990) e Fernando Collor (1990–1992). Segundo Diniz (1999), ela surgiu com a abertura política do Brasil pós-Ditadura Cívico-militar, a partir de duas visões: a) o aporte consultivo a sujeitos fora do arranjo governamental para a busca de ideias, soluções e compartilhamento das ações de governo; e b) o distanciamento do ranço centralizador e tecnocrata instituído pelo regime de exceção supracitado.

Durante a gestão dos presidentes mencionados, a maioria das câmaras setoriais existia para subsidiar essas ações com base em políticas econômicas, como os planos Bresser, Collor I e Collor II. Também é visível que órgãos e entidades da administração pública voltados à economia eram os que mantinham suas câmaras setoriais, como era o caso do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Com a situação econômica brasileira – instável –, Diniz (1999) revela que essas câmaras, nesses dois governos, não foram bem-sucedidas, pois, a longo prazo, representavam uma arena política em que o governo "descentralizava a culpa" pelas duras medidas econômicas, esperando anuência do setor produtivo. Em decorrência disso, havia desconfiança mútua entre esses sujeitos, guiados pelo pessimismo reinante, o que fez com que as câmaras setoriais se tornassem meramente decorativas, já que todos sabiam que seriam seriamente impactados – negativamente – pelas medidas discutidas.

Nessas câmaras setoriais, frisa-se, era inexistente a presença da sociedade civil organizada, e predominava a participação de sujeitos ligados aos setores produtivos do Brasil, notadamente industriais, visto que esse setor representava quase 30% do PIB brasileiro à época. Não havia presença de sindicatos, centrais de trabalhadores ou representação de cidadãos sem vínculos institucionais.

Isso mudou com a estabilização da moeda, afirma Diniz (1999), pois a desconfiança mútua mencionada foi arrefecida, e o foco do governo deixou de ser unicamente o saneamento econômico. Por outro lado, com as teses neoliberais do governo FHC, houve um incentivo à descentralização política, com a inserção de outros sujeitos na tomada de decisão, sustentada por uma retórica política de abrandamento do poder do Estado na indução econômica e pela inserção de ideais e visões mercadológicas na própria gestão estatal. No entanto, essa iniciativa, na prática, alinhou-se ao processo de enxugamento do Estado e à redução de sua capacidade de ação governamental, reafirmando características centrais do modelo neoliberal, conforme argumenta Borón (1999).

Como outro fator que impulsionou essa descentralização, encontram-se as demandas emanadas da Constituição de 1988, que desembocaram na criação de modelos de descentralização da gestão pública e também de controle social. Esses modelos buscavam afastar práticas centralizadoras, formuladas exclusivamente sob um olhar tecnocrático e, muitas vezes, autoritário, características da Ditadura Cívico-militar. Essa descentralização deveria, assim, dotar outras escalas de gestão – notadamente a municipal – de condições políticas, financeiras e orçamentárias para formular e executar políticas públicas sem a intervenção de outras esferas, como observa Diniz (1999).

Ainda no governo FHC, houve a popularização e a multiplicação de conselhos municipais, estaduais e federais em diversas áreas do governo, inclusive fora da administração

econômica. Diferentemente de outros países, conforme argumentam Secchi, Coelho e Pires (2023), a multiplicidade de conselhos, câmaras e comitês temáticos no Brasil é uma realidade singular. Eles justificam esse quantitativo pela crescente conscientização do controle social por parte da sociedade civil organizada, que vê nos conselhos não apenas instrumentos de proposição de ideias, mas também de fiscalização, sobretudo dos recursos federais transferidos para as esferas municipal e estadual, onde há desconfiança sobre a atuação de prefeitos e governadores.

A opção política do governo FHC foi a descentralização quase total da execução das políticas públicas, com a transferência de responsabilidades para os municípios, mas sem a correspondente transferência do financiamento. Como consequência, conforme apuram Santos e Silveira (2012), mesmo em áreas como educação e saúde, houve certa ineficiência e desigualdade sob a ótica da gestão territorial, já que a municipalização favoreceu cidades com maior poder político e econômico, em detrimento de outras que, mesmo dependendo de Brasília, não possuíam a mesma capacidade de barganha.

Entretanto, do ponto de vista da descentralização administrativa, o funcionamento de organismos de participação, consulta e deliberação política teve (e ainda tem) relativo sucesso, sobretudo nas áreas ligadas a políticas distributivas e sociais, como educação, saúde e política urbana, conforme aponta Steinberger (2013).

Excetuando o governo Bolsonaro (2019–2023), quando as câmaras foram duramente atacadas – especialmente aquelas voltadas às políticas ambientais –, essas instâncias foram incentivadas por meio de conferências, audiências públicas ou fóruns permanentes. Um exemplo é o turismo, que conta, em cada escala, com uma instância de governança, sendo a instância regional a responsável por executar e operacionalizar as ações nas regiões turísticas, notadamente durante os governos de Lula e Dilma Rousseff.

É importante compreender que essas câmaras ou conselhos possuem dois papéis ambíguos: primeiro, reforçam o controle social, promovem a transparência e possibilitam a presença de sujeitos extraestatais em articulação com membros do governo. Isso demonstra um esforço para afastar práticas centralizadoras e autoritárias, ao passo que cria uma demanda por democratização dos espaços de poder, anteriormente concentrados em agentes estatais. Segundo, em vez de descentralizar efetivamente, essas instâncias continuam a reproduzir

diretrizes centralizadas, formuladas e empunhadas pelo Governo Federal, conforme conclui Steinberger (2013).

Esta tese, embora reconheça a importância do primeiro papel, não se detém nele, pois, quando as câmaras cumprem sua finalidade, estão apenas executando conforme o planejado. O objetivo aqui é analisar as razões pelas quais, em vez de descentralizar administrativamente a política – representada pela liberdade política das instâncias e similares –, observa-se a continuidade da centralização. Castro (2005) identifica que a causa desse movimento centralizador no Brasil é estrutural, decorrente da arquitetura do federalismo brasileiro. A autora faz uma comparação entre o federalismo estadunidense e o brasileiro para sustentar sua tese.

Segundo Karnal (2007), a união das treze colônias para formar um Governo Federal centralizado nos Estados Unidos foi impulsionada por diversas razões econômicas e políticas, resultando em um federalismo que garantiu a coesão entre os estados e a estabilidade da nova nação. Sob os Artigos da Confederação, as colônias enfrentavam problemas como barreiras comerciais internas, ausência de moeda única e incapacidade de arrecadar impostos federais, o que prejudicava tanto a economia quanto a governança. A Constituição de 1787 respondeu a essas fragilidades ao criar um Governo Federal forte, capaz de regular o comércio interestadual, cunhar moeda e gerir as dívidas dos estados, consolidando uma estrutura econômica integrada.

Economicamente, a eliminação de barreiras comerciais entre os estados e a criação de um mercado comum facilitaram a circulação de bens e capitais, promovendo o crescimento da indústria, da agricultura e do comércio. A federalização das dívidas estaduais fortaleceu o governo central ao unir os estados em torno de um objetivo econômico comum, gerando confiança entre credores e estabilizando o crédito nacional. A adoção de uma moeda unificada também foi fundamental para facilitar o comércio e promover investimentos, criando uma economia mais previsível e robusta. Além disso, o desenvolvimento de infraestrutura, como estradas e canais, foi um passo decisivo para conectar economicamente as regiões e facilitar a mobilidade de pessoas e mercadorias, conclui Karnal (2007).

Politicamente, o federalismo centralizado garantiu a governabilidade dos Estados Unidos, uma vez que o Governo Federal passou a ter poder de arrecadar impostos e manter um exército. Isso foi essencial para a segurança e a defesa, especialmente diante de ameaças externas, como a da Grã-Bretanha. A criação de um governo central permitiu também a unificação das políticas monetária e fiscal, tornando o sistema mais eficiente e reduzindo as

tensões entre os estados. Esse processo promoveu a criação de uma identidade nacional mais coesa, pois, além de compartilharem interesses econômicos, os estados passaram a se enxergar como parte de uma única nação com objetivos comuns, atesta Karnal (2007).

As consequências dessa integração econômica e política foram significativas. O federalismo centralizado criou as bases para a expansão territorial e o desenvolvimento econômico acelerado, permitindo que os Estados Unidos disputassem com a Europa a hegemonia tecnológica e econômica, sobretudo durante a Segunda Revolução Industrial. A centralização também evitou a fragmentação política e social que poderia ter ocorrido em um sistema de estados independentes. A interdependência econômica entre as regiões, promovida pelo federalismo, foi fundamental para garantir a coesão e a estabilidade do país.

Em suma, nos Estados Unidos, a União e o poder centralizado possuem atribuições restritas – segurança, economia, defesa e relações internacionais –, enquanto, no Brasil, a exceção é a regra. Mesmo havendo, nas instâncias institucionais, uma vontade política de ampliar a participação federativa, a União continua responsável por regular, executar e financiar áreas como saúde, educação, transportes, habitação, pesquisa, meio ambiente, cultura, abastecimento e direitos. Diferentemente de outros países, onde os entes federados (os estados) têm maior autonomia, no Brasil essa centralização é constitucionalmente estabelecida. Isso está tão enraizado na sociedade brasileira que tais definições e designações não são construídas a partir de costumes – como ocorre nos sistemas de *common law* anglo-saxões –, mas estão inscritas na própria letra da Constituição Federal de 1988.

Castro (2005) observa que essa centralização, mesmo com a notável descentralização promovida e prometida após a Década de 1980 no Brasil, ocorreu apenas parcialmente. Como observam Arretche, Vasquez e Gomes (2012), o aumento da autoridade local não consubstanciou, de imediato, autonomia política para obter e investir recursos próprios, nem margem de atuação nas gestões públicas municipais e até estaduais, pois esta é imposta, como visto, pela Constituição de 1988.

Segundo Fernandes (1976), essa circunstância é histórica e acompanha todo o Estado brasileiro desde sua fundação. No Império, estava centrada em torno dos imperadores e da unidade territorial por eles promovida, sendo desafiada pelas numerosas revoltas sociais que contrastavam com esse pensamento, materializadas na Cabanagem, na Balaiada, na Sabinada e na Guerra dos Farrapos, todas com um cerne separatista. Mais adiante, no curso da história,

essa centralização se intensificou com a ascensão de Getúlio Vargas, a partir do fortalecimento da figura do chefe do Poder Executivo.

Camargo (1992) sustenta que, no período de existência do Brasil como Estado soberano, apenas em um momento houve desalinhamento em relação à centralização: durante a Primeira República, anteriormente conhecida como "República Velha". Das correntes filosóficas que compunham a recém-formada elite republicana, apenas os positivistas defendiam um governo centralizado e forte no Rio de Janeiro, como afirma Carvalho (2021). Porém, diferentemente do Império, e inspirada na experiência estadunidense, essa concepção propunha unicamente um instrumento de controle e dominação mais eficiente para, a partir de seus dogmas, alcançar o desenvolvimento do Brasil.

Todavia, essa visão foi derrotada na disputa de poder que moldou a política brasileira daquele período, sendo vencida pelos liberais cafeicultores, que defendiam a autonomia das províncias. O poder político, desde o governo de Prudente de Morais (1894–1898) até o de Washington Luís (1926–1930), alicerçado na famigerada política do Café com leite, passou a estar centrado nas províncias, pois estas representavam a base de sustentação política do presidente em exercício. Assim, a descentralização não visava a atender melhor aos interesses do Brasil, mas sim aos da elite cafeicultora daquele período, como justifica o autor.

Esse arranjo foi rompido justamente porque a centralização político-econômica passou a ser um dos motes filosóficos da Revolução (ou golpe?) de 1930, que enxergava tal centralização, encarnada na figura e nas atribuições do presidente, como um preceito modernizador, em contraste com as práticas políticas do período republicano anterior. Fernandes (1976) já sustentava, no final da Década de 1970, que o período Vargas deixou marcas profundas na constituição da sociedade brasileira no pós-guerra até aquele momento. Refletindo de forma mais profunda, essas lógicas ainda estão presentes atualmente, embora em grau menor na Década de 2020 em relação ao que se observava há 50 anos, opinião corroborada por Bresser-Pereira (2022).

Camargo (1992) argumenta que o governo instituído pelo golpe de 1964 acentuou ainda mais essa centralização, com a União Federal assumindo quase todas as atribuições relativas às políticas públicas do Brasil, inclusive aquelas que hoje são de responsabilidade municipal, como, por exemplo, o transporte público de massa. Inclusive, a título de curiosidade, até hoje os sistemas de metrô de Porto Alegre, Recife e os Veículos Leves sobre Trilhos de

Maceió, João Pessoa e Natal são administrados por uma empresa pública federal, a CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos, vinculada ao Ministério das Cidades e criada na esteira do II Plano Nacional de Desenvolvimento, durante o governo Geisel (1974–1979).

Tavares (2019) associa, durante o período republicano, o centralismo brasileiro à estrutura produtiva do país, ao perceber sua ciclicidade atuando em conjunto com o ambiente político do Brasil. Ela observa essa correlação ao identificar que os períodos de desconcentração coincidem com o arrefecimento da produção de produtos primários – hoje conhecidos como *commodities* – e com os momentos de industrialização do país. Os períodos de maior centralização política na República coincidiram com os momentos em que a produção industrial se manteve como a principal força produtiva brasileira, especialmente durante os governos Vargas e a Ditadura Cívico-militar. Tais períodos também incidiram sobre o autoritarismo e sobre a necessidade de centralização das políticas econômicas. Assim, justifica a economista, a centralização era uma resposta às demandas das elites políticas e econômicas, que abriam mão de sua autonomia em troca da aceleração do capital e da otimização de seus próprios benefícios.

Corroborando Carvalho (2021), Chaui (2000) vai além e não observa a centralização política brasileira apenas a partir da realidade do poder que se desdobrou ao longo do tempo, no sentido de adquirir uma historicidade. Ela não a nega, mas compreende que a centralização "foi base necessária da coesão social garantida pela adesão ao pacto da nacionalidade. Nesta perspectiva, é possível sugerir o peso de uma representação homogênea que os brasileiros possuem de si mesmos" (Chaui, 2000, p. 4).

Como consequência, a centralização atua não apenas como mecanismo de controle – e consequente hegemonia – das elites sobre o poder político e econômico, mas também como uma ferramenta de padronização da estrutura institucional, garantindo um poder uniforme que unifica o país sob a federação. Corroborando Chaui (2000), a centralização foi essencial para a criação de uma narrativa de unidade nacional, promovendo a ideia de que todos os brasileiros compartilham uma identidade comum.

A centralização política, conclui a filósofa, além de funcionar como instrumento de controle, impede a verdadeira descentralização e autonomia das regiões e das esferas locais. Isso consolida uma visão monolítica da nação que, em vez de integrar genuinamente as diferentes realidades do país, impõe uma uniformidade institucional e simbólica que legitima a manutenção das desigualdades.

Castro (2005) argumenta que essas desigualdades são gestadas a partir das condições contraditórias da organização política do Brasil, excessivamente centralizada. Esse federalismo, segundo ela, foi concebido para suprimir quaisquer devaneios e ensejos separatistas e de autonomia dos estados federados, de forma a "acomodar a representação das diferenças territoriais e a perspectiva de manutenção de uma unidade que deveria ser preservada a qualquer custo" (Castro, 2005, p. 168), o que gera tensões entre elites políticas nacionais e locais – ora em favor de uma maior descentralização, ora em favor de uma centralização mais exacerbada.

A mitigação, na realidade brasileira, dessas tensões se deu por meio da criação do pacto federativo, defende Castro (2005). Segundo Brasil (2017):

> O Pacto Federativo é um acordo firmado entre a União e os estados federados, e nesse acordo, são estabelecidos funções, direitos e deveres de cada uma das partes. No Brasil, o Pacto Federativo foi instaurado com a Constituição Federal de 1988 com a celebração do atual pacto político institucional. O objetivo da Constituição de 1988, ao celebrar este pacto, era claro: permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e instituições do país às necessidades específicas de cada região (Brasil, 2017, p. 17).

O pacto federativo não se estabelece apenas a partir das tarefas atribuídas a cada um dos entes que compõem politicamente a gestão pública brasileira, mas também do provisionamento fiscal de todos os recursos oriundos dos impostos, por meio da definição, sem interferência da União, das porcentagens que cada ente pode arrecadar com tributos próprios – por exemplo, a liberação para a instituição da alíquota do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) conforme as necessidades dos governadores – e da definição de repasses obrigatórios ou de investimentos públicos entre esses entes, como os fundos de participação e os pisos constitucionais, conforme observam Arretche, Vasquez e Gomes (2012). Historicamente, esse arranjo foi costurado entre representantes da União, dos estados e dos municípios ainda durante a Assembleia Constituinte de 1987.

Contudo, ao longo da Década de 1990, observa Dulci (2002), a dinâmica política foi marcada por tensões entre a União e os estados. Segundo o autor, a instituição de um pacto federativo promovida pela Constituição de 1988 desencadeou uma reação adversa por parte da União, que passou a ver a descentralização como uma ameaça à sua receita. A resposta do Governo Federal foi o aumento de sua participação na arrecadação tributária, frequentemente

por meio da adoção de medidas que resultaram em uma nova centralização e, portanto, em contrariedade ao espírito da Constituição.

Paralelamente, durante o governo Collor – mas sobretudo a partir das reformas administrativa e fiscal perpetradas no governo FHC –, o Governo Federal iniciou uma série de reformas de orientação neoliberal que impactaram o pacto federativo, como o abandono de políticas e instrumentos de coordenação interregional e o fechamento das agências federais de desenvolvimento regional. Esse esvaziamento das políticas públicas federais gerou um vácuo que foi rapidamente preenchido pela ação dos estados, intensificando a competição fiscal entre eles.

Essa competição, justifica Dulci (2002), configurou-se na chamada guerra fiscal. O autor argumenta que ela escancarou a neoliberalização da economia brasileira, uma vez que as ações dos governos estaduais passaram a ser orientadas pela competição por investimentos externos, o que levou à concessão de incentivos fiscais cada vez mais generosos – como no emblemático caso envolvendo a Ford no Rio Grande do Sul, em 1999, durante o governo de Olívio Dutra (PT), que recusou as concessões, e a montadora rapidamente se transferiu, em decorrência dos incentivos oferecidos, para a Região Metropolitana de Salvador, na Bahia, e hoje, com o fim deles, abandonou esta instalação fabril, no início desta década.

Para Silva (1997), a guerra fiscal agrava as desigualdades regionais, favorecendo os estados mais desenvolvidos, com maior capacidade financeira e política, bem como as empresas transnacionais, que dispõem de maior poder econômico e recebem mais incentivos.

Como consequência para a centralização política do Brasil, segundo Dulci (2002), a guerra fiscal tem contribuído para o fortalecimento dessa centralização, ao expor e amplificar a vulnerabilidade dos estados frente às disputas fiscais. A União, ao concentrar os recursos, adota medidas que limitam a autonomia fiscal dos estados, como a tentativa de ampliar sua participação na arrecadação tributária e a imposição de regras mais rígidas sobre a concessão de benefícios fiscais.

Na campanha eleitoral de 2018, um dos slogans do candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro era: “Menos Brasília e mais Brasil”. Provavelmente, ele não nutria ódio pela cidade modernista em si, mas sim pela representação simbólica da capital federal. O capital simbólico, evocando Bourdieu (2004), reside no fato de que a cidade é sede do Governo Federal e,

portanto, dela emanam suas principais medidas, como investimentos e políticas públicas. Ao criar um slogan desse tipo, o candidato posicionou-se frontalmente contra a centralização política e econômica do Estado brasileiro, defendendo uma maior descentralização – o que, por consequência, atendia aos interesses dos governadores e das elites dos estados mais ricos e populosos, em detrimento daqueles mais pobres e menos populosos, como observam Cavalcante, Chaguri e Nicolau Netto (2021).

No entanto, o governante de extrema-direita mostrou-se incompetente ao, na prática, fazer exatamente o oposto. Segundo Arretche (2024), o Governo Bolsonaro:

> Limitou sua discricionariedade para tomar decisões que possam conduzir à quebra e ao endividamento de estados e municípios, detalhando na Constituição Federal as condições sob as quais decisões de gasto com pessoal e com o funcionamento da máquina podem ser aprovadas. Para isso, suprimiu também a discricionariedade dos TCEs (Tribunais de Contas Estaduais) para interpretar rubricas de gasto, atribuindo efeito vinculante às normativas do TCU (Tribunal de Contas da União). Caso os TCEs aprovem as contas de estados e municípios em contrariedade às normativas do TCU, este teria poder para anular essas decisões. [...]. [No governo Bolsonaro], o Pacto Federativo recorre a mais Brasília e menos Brasil. É isso mesmo. Longe de aumentar a autonomia dos governos subnacionais, a restringe (Arretche, 2024, sítio eletrônico).

Mas a moral é o significado disso: a representação simbólica desse posicionamento já entranhado na sociedade civil brasileira. Isso ocorre porque, segundo Saldanha (2009), essa percepção é nitidamente visível não apenas no escopo institucional ou fiscal da administração pública, mas também nas finalidades das atribuições dessa estrutura, como, por exemplo, nas políticas públicas e, consequentemente, no cotidiano do cidadão brasileiro.

Bonavides (2000) argumenta que a centralização brasileira permitiu que a União Federal continuasse a concentrar as ações políticas ao longo da Sexta República (1985 até os dias atuais). As políticas públicas, ao contrário do que sugeria a retórica da descentralização após a Constituição de 1988, continuaram a ser concentradas e centralizadas no Governo Federal. O jurista aponta que, diferentemente do período da Ditadura Cívico-militar, essa centralização tende a ser mais minuciosa, pois não é esse ente o encarregado direto de executar os serviços, mas de financiá-los e investir neles. Ou seja, o Governo Federal não executa diretamente, mas é ele quem detém os recursos financeiros.

Bonavides (2000) é enfático ao afirmar que a condição de *policy maker*, ou "formulador de políticas públicas", atribuída a estados e municípios a partir da

descentralização administrativa, é ilusória, pois esse fenômeno tornou-se ainda menos viável no pós-Constituição de 1988, em consonância com o pensamento de Dulci (2002).

Segundo Saldanha (2009), ao adotar uma abordagem centralizadora, o Estado "constrange" a autonomia das instâncias locais e regionais, concentrando o poder decisório e de financiamento, o que enfraquece a autonomia criativa das coletividades locais e resulta em uma administração frequentemente distante e descontextualizada das realidades regionais. Assim, todas as políticas públicas são costuradas, pensadas e adaptadas de acordo com as atribuições definidas pelo Governo Federal, afirma de forma contundente o autor. Essa posição foi implementada em diversas políticas públicas federais, como nas áreas da saúde, do desenvolvimento regional e territorial e do turismo. Anhucci e Suguihiro (2008) corroboram que essa centralização disfarçada resulta na perpetuação da escala nacional sobre a gestão do turismo, mesmo quando a retórica da política pública sugere o contrário.

Beni (2006) é taxativo ao entender que é a partir do Estado brasileiro que se origina o maior volume de financiamento do turismo no país. Ele argumenta que, mesmo com uma cadeia produtiva extensa, historicamente cabe aos agentes estatais – sobretudo ao Governo Federal – o financiamento da atividade turística. Por esse prisma, conforme exposto há duas seções, percebe-se claramente que apenas por meio das ações do Governo Federal o turismo passou a ser verdadeiramente planejado no Brasil. Existiam, sim, ações municipais e estaduais, mas estas se limitavam, em grande medida, à conservação e manutenção, e, em menor escala, à promoção turística, muitas vezes sem alcance nacional.

Foi com a EMBRATUR, no final da Década de 1960, e, portanto, com o Governo Federal, que o turismo passou a ser concebido de forma estratégica para fins de planejamento, visando à inventariação e, a partir dela, à criação de políticas públicas com visão além da escala local. Com a tecnocracia da Ditadura Cívico-militar, esse processo se intensificou, mantendo-se também no período pós-redemocratização.

A extensa pesquisa realizada por Nascimento e Abrantes (2018) evidencia ainda mais a força do Governo Federal no financiamento do turismo. Além de estados e municípios dependerem quase que integralmente de seus orçamentos locais, o Governo Federal possui a capacidade de criar mecanismos de financiamento que não estão previstos detalhadamente no Orçamento Geral da União.

Essa força se expressa na capacidade de atuação discricionária, inclusive fora dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, no segundo governo FHC. Essa lei estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal da União, dos estados e dos municípios. Contudo, há a possibilidade de flexibilizações legais em casos específicos. Um exemplo dessa adaptabilidade foi o financiamento da preparação para megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, quando o Governo Federal flexibilizou a regra fiscal – uma prerrogativa não disponível a estados e municípios.

Outra diferença, explicam os autores, entre o Governo Federal e os demais entes federados quanto ao financiamento do turismo reside na possibilidade exclusiva do primeiro de emitir títulos públicos, mecanismo que pode ser utilizado para financiar áreas como o turismo sem a necessidade de passar pelas etapas financeiras e orçamentárias convencionais.

Além disso, o Governo Federal se diferencia dos demais entes na geração de recursos públicos para o turismo por meio do financiamento e da disponibilização de crédito através de bancos oficiais, como o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal. Esses créditos se concretizam por meio de duas políticas públicas essenciais ao desenvolvimento do turismo nas últimas cinco décadas: o FUNGETUR, que oferece empréstimos para obras de infraestrutura turística a estados e municípios, e o PRODETUR, que financia a cadeia produtiva do setor, servindo como capital de giro, como abordado anteriormente. Apenas o Governo Federal possui linhas de crédito com juros subsidiados para empréstimos a correntistas, com o objetivo de viabilizar viagens para famílias de classe média, por meio da intervenção indireta dos bancos estatais federais.

Mais recentemente, foi criado – e hoje descontinuado – o PAC Cidades Históricas, voltado diretamente para municípios com patrimônio histórico, como casarões e prédios que necessitavam de restauração. Durante a pandemia de COVID-19, foi lançado o polêmico PERSE (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos), ainda vigente, que abrange toda a cadeia produtiva do turismo como forma de compensar os impactos econômicos do período, por meio de empréstimos subsidiados e isenção de impostos, conforme aponta Sousa (2025).

A questão central desta tese é que o financiamento e o poder do Governo Federal, ao contrário do que justificaria a descentralização administrativa da política de turismo, ainda

permanecem como o núcleo das decisões, sendo a União o principal incentivador, financiador e fiador do turismo no Brasil, em consonância com Nascimento e Abrantes (2014). Mesmo que alguns municípios apresentem maior autonomia em relação ao Ministério do Turismo e à EMBRATUR, parte considerável de seu financiamento ainda ocorre por meio da ação direta dos órgãos federais, concluem os autores. Além disso, quanto menor a classificação do município no Instrumento de Categorização do Turismo Brasileiro – o que corresponde à maioria dos municípios –, maior é sua dependência, conforme analisam Sousa e Silva (2025).

Esse contexto evidencia como a centralização da política de turismo no Brasil é construída e perpetuada. A análise histórica dos principais representantes do turismo brasileiro mostra que a condução da política nacional – e de seu financiamento – está a cargo dos ministros do Turismo. Desde a criação do cargo – que, em tese, deveria se eximir da disputa com outras pastas governamentais, conforme discutido nas seções anteriores –, com exceção de Marta Suplicy, historicamente ligada ao Partido dos Trabalhadores, e de Luiz Barreto Filho e Vinícius Lages, considerados técnicos, todos os demais ministros, inclusive o atual, foram ligados ao centrão, bloco informal de partidos de centro-direita e direita com atuação fortemente fisiológica no Congresso Nacional, como observam Jorge, Faria e Silva (2020).

A nomeação desses ministros, segundo Oliveira *et Al.* (2022), não se dá com base em critérios técnicos ou em interesse pelo desenvolvimento do turismo nacional, mas como forma de garantir apoio político ao presidente da República, em um sistema conhecido como "presidencialismo de coalizão" – ainda que em declínio na última década. Como as ações do setor turístico são visíveis e reconhecidas pela população – por promoverem obras de infraestrutura, geração de emprego e renda, além de mudanças estruturais nas dinâmicas econômicas locais –, o cargo de Ministro do Turismo constitui uma importante vitrine eleitoral para seus ocupantes.

Os autores concluem que a inserção desses agentes políticos, notadamente ligados ao centrão, resultou em conivência por parte do chefe do Poder Executivo, independentemente de sua orientação ideológica. Ademais, consideram que, em grande parte, essas ações não foram benéficas ao turismo; ao contrário, transformaram o setor em espaço de negociações questionáveis. Esses mesmos agentes acabam impondo sua ideologia ao redesenho do turismo brasileiro, afetando diretamente seu desenvolvimento e suas políticas públicas.

Outra questão que deve ser considerada é a gestão, sob a ótica territorial, dada uma perspectiva financeira-orçamentária, das Instâncias de Governança Regional. Isso se deve ao fato de que, *a priori*, antes mesmo da instituição da política, existem leis que impedem, de forma clara, o seu funcionamento pleno. A primeira delas é a Constituição Federal. Ao se reconhecer que a regionalização se dá por meio da cooperação entre municípios, em que a gestão é mediada por uma institucionalização que agrega esse conjunto de cidades, a Carta Magna de 1988 veda o financiamento mútuo entre municípios.

A Constituição Federal de 1988 não apresenta, de forma explícita, dispositivo que proíba um município de investir recursos próprios em outro ente federativo municipal. Todavia, essa vedação decorre da interpretação sistemática dos princípios constitucionais que regem a federação brasileira, especialmente no que tange à autonomia político-administrativa e financeira de cada ente, à delimitação de competências e à observância dos princípios da administração pública. O artigo 18 da Carta Magna estabelece que a organização político-administrativa do Estado brasileiro é composta pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, todos dotados de autonomia. Essa autonomia implica que cada ente federado deve gerir seus recursos em conformidade com as demandas e necessidades de sua própria coletividade, não se justificando a utilização de receitas municipais em território alheio.

Esse entendimento é reforçado pelo artigo 30, inciso I, que atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, de modo que a aplicação orçamentária municipal deve ter como horizonte o atendimento das demandas que dizem respeito diretamente à sua população. O artigo 37, por sua vez, consagra os princípios da administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — , os quais orientam a execução das políticas públicas e a gestão dos recursos financeiros. Assim, o emprego de verbas municipais em benefício de outro município, sem previsão legal e sem vinculação ao interesse público local, configuraria afronta à legalidade e à moralidade administrativas, além de caracterizar desvio de finalidade.

O artigo 167, inciso VI, também converge nesse sentido ao vedar a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem prévia autorização legislativa, reafirmando que a peça orçamentária municipal é aprovada com vistas a atender exclusivamente aos objetivos previamente fixados para a sua coletividade. A exceção à regra encontra-se no artigo

241, que prevê a possibilidade de União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem consórcios públicos e convênios de cooperação. Nesses casos, admite-se a aplicação conjunta de recursos financeiros em ações que transcendam os limites de um único município, desde que exista interesse público comum, devidamente formalizado por meio de instrumentos jurídicos de cooperação.

É isso que impede, constitucionalmente, que um "Município Turístico" faça um investimento, com seus próprios recursos, em um "Município de Apoio ao Turismo", por exemplo. Logo, como uma instância de governança regional pode ser efetivamente implementada se o financiamento intermunicipal é inviável, dada a realidade dos instrumentos jurídicos brasileiros? Essa lacuna foi deliberadamente negligenciada na arena política do PRT. Inclusive, cabe questionar: como poderiam não ter pensado nisso?

Dessa forma, à luz da realidade legal brasileira, as instâncias de governança regional possuem, para fins de financiamento, apenas três caminhos possíveis: a) depender da União, que, a partir de seus próprios categorias, distribui os recursos entre os municípios participantes da instância regional; b) depender da unidade federativa, cuja finalidade e objetividade são, guardadas as devidas proporções, semelhantes às da União; e c) criar consórcios, com o envolvimento de todos os municípios. As duas primeiras opções, por certo, retiram a autonomia da instância regional e perpetuam, de forma antípoda, as intenções idealizadas pelo Programa de Regionalização do Turismo: há maior centralização na escala nacional e nos governos estaduais, contrariando a lógica descentralizadora da política pública. Assim, a arrecadação e o gasto mais autônomo tornam-se visíveis apenas na terceira alternativa.

Os consórcios públicos constituem instrumentos de cooperação federativa instituídos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 241, e regulamentados pela Lei nº 11.107/2005. Trata-se de uma forma de associação entre entes da federação — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — destinada à realização de objetivos de interesse comum, por meio da conjugação de esforços administrativos, financeiros e técnicos. No âmbito municipal, ao ser dotado de personalidade jurídica, o consórcio garante prerrogativas como a realização de concursos para contratação de pessoal, possibilidade de arrecadação de receitas próprias e sujeição às normas de controle externo e interno.

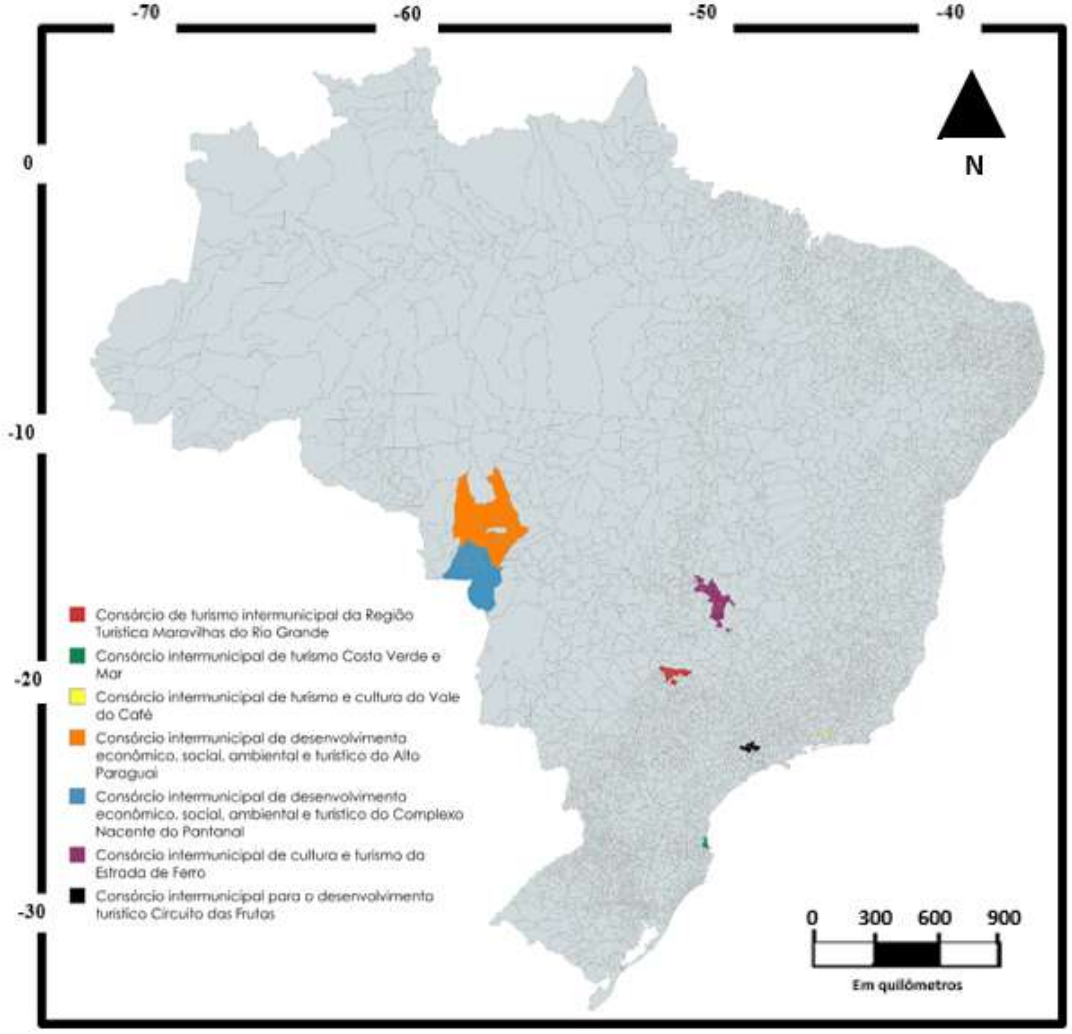
A essência dos consórcios públicos reside na superação das limitações territoriais e orçamentárias de cada município individualmente considerado, permitindo que problemas de

natureza supralocal sejam enfrentados de maneira cooperativa. Ao compartilhar responsabilidades, custos e benefícios, os entes consorciados conseguem implementar políticas públicas de maior escala e complexidade, que dificilmente seriam viáveis isoladamente. No caso do turismo, os consórcios se revelam particularmente relevantes, uma vez que a atividade turística, pela sua própria natureza, transcende fronteiras político-administrativas e exige articulação territorial em rede. É nesse ponto que os consórcios públicos dialogam diretamente com o PRT.

Contudo, ao se observar os consórcios públicos existentes no momento da redação desta tese, a partir dos dados do Observatório de Consórcios da Confederação Nacional dos Municípios, que mantém uma base de dados com informações geográficas, e ao correlacioná-los com as regiões turísticas delimitadas no portal Mapa do Turismo Brasileiro, constata-se uma contradição. Conforme Figura 16, dos 725 consórcios cadastrados pela instituição, apenas sete estão diretamente relacionados ao turismo:

- Consórcio de Turismo Intermunicipal da Região Turística Maravilhas do Rio Grande, com sede em Votuporanga, estado de São Paulo, abrangendo 14 municípios paulistas;
- Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde e Mar, com sede em Itajaí, em Santa Catarina, englobando nove cidades catarinenses;
- Consórcio Intermunicipal de Cultura e Turismo Estrada de Ferro, com sede em Leopoldo de Bulhões, Goiás, abrangendo 13 municípios goianos;
- Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico Circuito das Frutas, com sede em Jundiaí, São Paulo, soma-se 10 municípios paulistas;
- Consórcio Intermunicipal de Turismo e Cultura do Vale do Café, sediado em Paulo de Frontin, no estado do Rio de Janeiro, envolvendo outros dois municípios fluminenses;
- Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social, Ambiental e Turístico do Alto Paraguai, com sede em Nortelândia, Mato Grosso, abrangendo 13 municípios;
- Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social, Ambiental e Turístico Complexo Nascentes do Pantanal, com sede em São José dos Quatro Marcos, também em Mato Grosso, envolvendo 14 municípios.

Figura 16. Consoricios públicos brasileiros constituídos diretamente para a prática do turismo, em novembro de 2025



Fonte: elaborado pelo autor (2025), com dados da Confederação Nacional dos Municípios (2025).

Ao correlacionar esses consórcios com a delimitação territorial da política de turismo, percebe-se uma contradição: enquanto os três primeiros coincidem com regiões turísticas reconhecidas pelo Ministério do Turismo, os três últimos sequer possuem todos os municípios participantes classificados. No Consórcio Intermunicipal de Turismo e Cultura do Vale do Café, por exemplo, nenhum dos municípios participantes é classificado pelo órgão federal. Assim, evidencia-se que o único instrumento que poderia conferir autonomia real aos territórios turísticos brasileiros — os consórcios públicos — encontra-se subutilizado: das 357 regiões turísticas chanceladas pelo Ministério do Turismo, apenas três estão organizadas em consórcios, que possibilitariam seu funcionamento pleno, inclusive com a viabilidade de gestão intermunicipal. Dessa forma, torna-se quase-que-impraticável a gestão orçamentária das instâncias de governança regional na realidade brasileira sem a necessidade de aporte de outros entes federados.

Desse modo, o centralismo da política de turismo no Brasil se estrutura, desde o Governo Federal, por meio da força política do Ministro do Turismo, que conduz políticas com dois focos principais: um normativo e outro financeiro, conforme indicam Oliveira *et Al.* (2022). O primeiro se refere à aprovação de leis e normas reguladoras do setor, como a Lei Geral do Turismo e outros instrumentos legais; o segundo, às ações executivas do Ministério, especialmente aquelas relacionadas ao repasse de recursos, mas também aos elementos que viabilizam tais transferências.

Ao analisar os critérios do Instrumento de Categorização do Turismo Brasileiro com base na dinâmica geográfica do setor, observa-se que, em regra, as grandes cidades – e não necessariamente aquelas com maior fluxo turístico – concentram os objetos mais especializados, reforçando a rede urbana do turismo brasileiro, já discutido na subseção anterior. Interpretando Santos e Silveira (2012), isso ocorre por duas razões: é onde está concentrada a população dentro das unidades federativas e também onde se aglutinam as atividades produtivas estaduais, responsáveis pela distribuição, circulação e consumo de pessoas, capital, bens e informações.

A análise do fenômeno turístico a partir do recorte desse Instrumento revela uma realidade estruturada pela ação governamental no território. O primeiro indicativo é a movimentação do fluxo turístico, medido, nesse caso, pelos deslocamentos aéreos. Ainda que o modal aeroviário seja apenas o terceiro mais utilizado por turistas no Brasil, ele permite uma

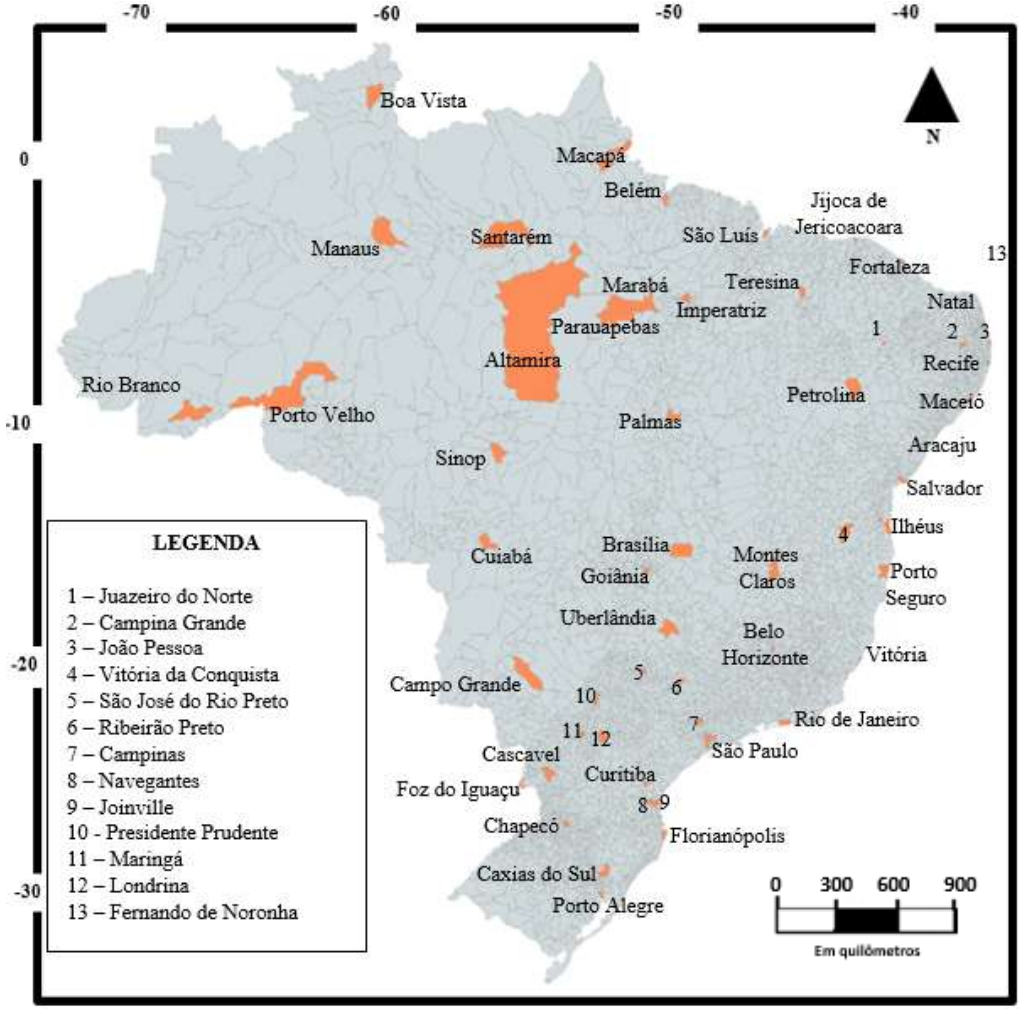
visualização mais precisa do panorama nacional, pois os dados são padronizados e confiáveis, dada a obrigatoriedade de registros, normas e identificação de voos e passageiros – ao contrário do modal rodoviário, que apresenta maior flexibilidade, dificultando a mensuração.

Assim, o transporte aeroviário reflete, em certa medida, os usos turísticos, evidenciando que a imensa maioria dos turistas que viajam de avião parte ou chega a cidades classificadas como “Município Turístico”, que concentram e redistribuem o fluxo turístico nacional.

Dos 588 aeródromos públicos existentes no país, os 60 maiores em volume de passageiros concentram 85% do total do fluxo aeroviário. Desse total, somente exceto por Altamira, Marabá e Santarém, no Pará, e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, pertencente ao estado de Pernambuco, que não é um município, todos são “Municípios Turísticos. São dessas cidades que o fluxo turístico, em geral, parte em direção a outras com classificações inferiores, como destacam Sousa e Silva (2025). Assim, constitui-se uma hierarquia urbana gerada pelo fenômeno turístico, na qual “Municípios Turísticos” estão no topo da pirâmide, irradiando o turismo para cidades de menor classificação.

Em contrapartida, observa-se que as cidades “Município de Oferta Complementar ao Turismo” têm, em geral, apenas quatro destinos principais: suas respectivas capitais estaduais e outros “Municípios Turísticos” notadamente São Paulo, Campinas ou Brasília, segundo dados da Agência Nacional de Aviação Civil (2024b).

Figura 17. Municípios brasileiros, com exceção de Fernando de Noronha, que sediam os 60 maiores aeroportos em número de passageiros. A expressa maioria é categorizado como "Município Turístico"

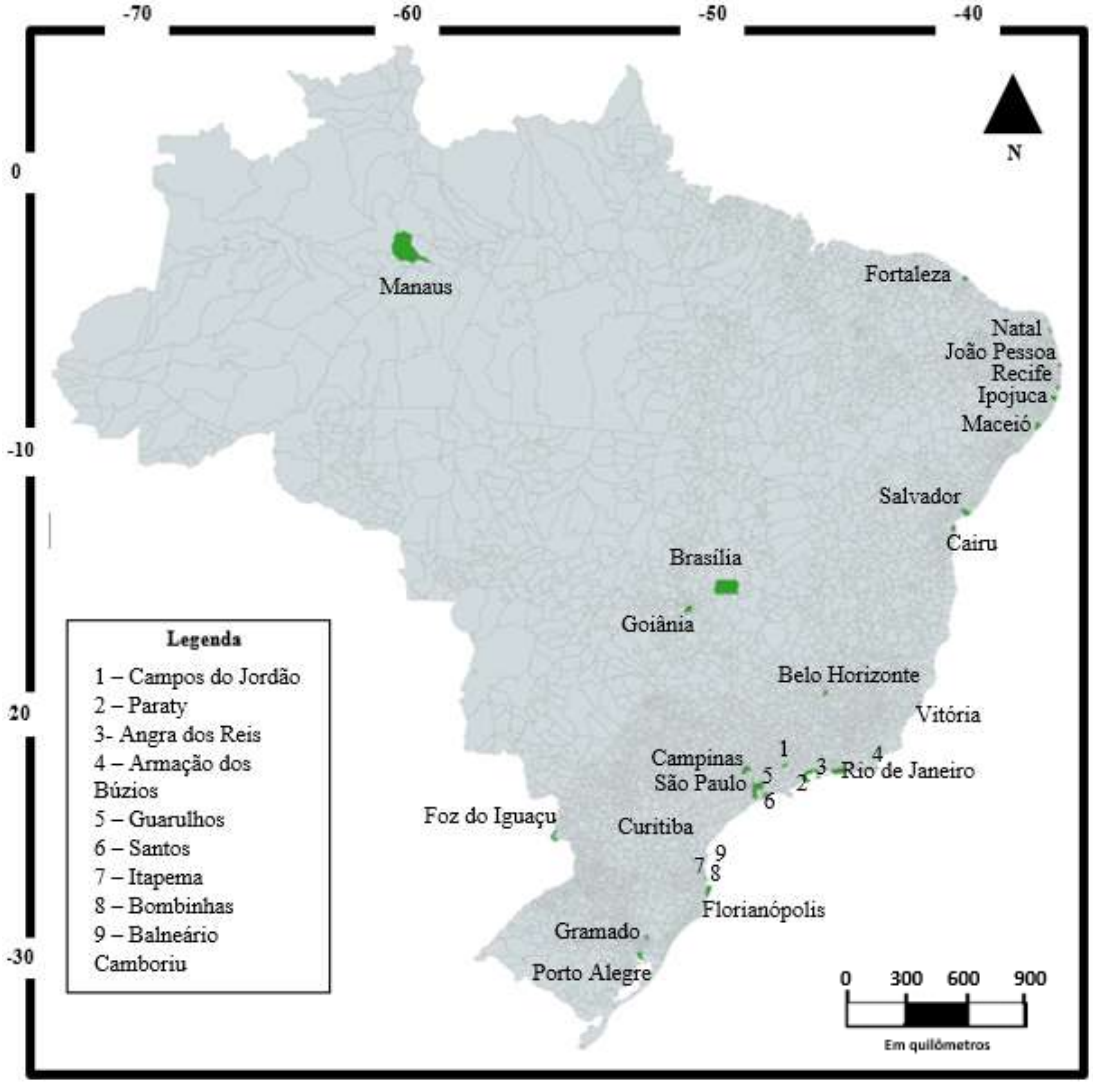


Fonte: elaborado pelo autor (2024), com dados da ANAC (2024b).

Esse mesmo fluxo turístico, a partir do Anuário Estatístico de Turismo de 2024, segundo Brasil (2025), concentra-se nas 30 cidades mais turísticas do país, que representam, sozinhas, pouco mais de 50% do fluxo turístico doméstico e internacional brasileiro, ou seja, cerca de metade dele. Se esmiuçarmos um exercício matemático, ao considerar a totalidade das cidades classificadas no Mapa do Turismo Brasileiro institucionalizadas como "turísticas", percebe-se um grande descompasso ao observar que uma amostra de apenas 30 municípios corresponde a metade do fluxo turístico brasileiro: pouco menos de 2% de todas as cidades pertencentes a regiões turísticas.

Das trinta cidades com maior fluxo turístico do Brasil, todas elas são "Municípios Turísticos". Indo além, conforme a Figura 18, ao se observar sua intersecção com o modal aeroviário, 11 dessas cidades não possuem aeroportos: Ipojuca, cidade-sede onde fica a vila de Porto de Galinhas, em Pernambuco, que é servida pelo Aeroporto do Recife; Santos e Campos do Jordão, em São Paulo, cujos aeroportos mais próximos são os da metrópole paulistana; Armação dos Búzios, Angra dos Reis e Paraty, no Rio de Janeiro, cujos aeroportos mais próximos com ligações para mais de três destinos estão na capital fluminense; Gramado, no Rio Grande do Sul, que, apesar de possuir um aeroporto com voos existentes, estes conectam o município apenas a Porto Alegre; Bombinhas, Itapema e Balneário Camboriú, em Santa Catarina, cuja ligação aeroviária com o restante do país se dá pelo Aeroporto de Navegantes; e, por fim, Cairu, na Bahia, onde se localiza Morro de São Paulo, cuja principal porta de entrada do fluxo turístico se dá pelo Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães, na capital baiana.

Figura 18. Os 30 municípios com mais fluxos turísticos no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor (2024), com dados do Ministério do Turismo (2025).

Mesmo nessas circunstâncias, todas essas cidades estão, de certa forma, na órbita de influência dos 30 aeroportos mais movimentados do Brasil, distando, no máximo, 200 quilômetros de um deles. Além disso, esse montante de turistas se explica ao se observar o deslocamento durante fins de semana e feriados prolongados, devido à proximidade dessas cidades com regiões metropolitanas e capitais regionais, cujo perfil de turista é o de morador das cidades hierarquicamente superiores, sendo que a distância entre elas, por ônibus ou automóvel particular, não excede duas horas, conforme observa Théry (2015).

Como mencionado em parágrafos anteriores, a imensa maioria dos "Municípios Turísticos", quando não são capitais estaduais, localiza-se em municípios que abrigam o maior parque produtivo e econômico das respectivas unidades federativas. Dentro do espaço regionalizado brasileiro, há sete cidades na Região Norte, correspondentes às sete capitais estaduais; 17 cidades na Região Nordeste; seis na Região Centro-Oeste; 19 na Região Sudeste; e 11 na Região Sul, conforme dados de Brasil (2023).

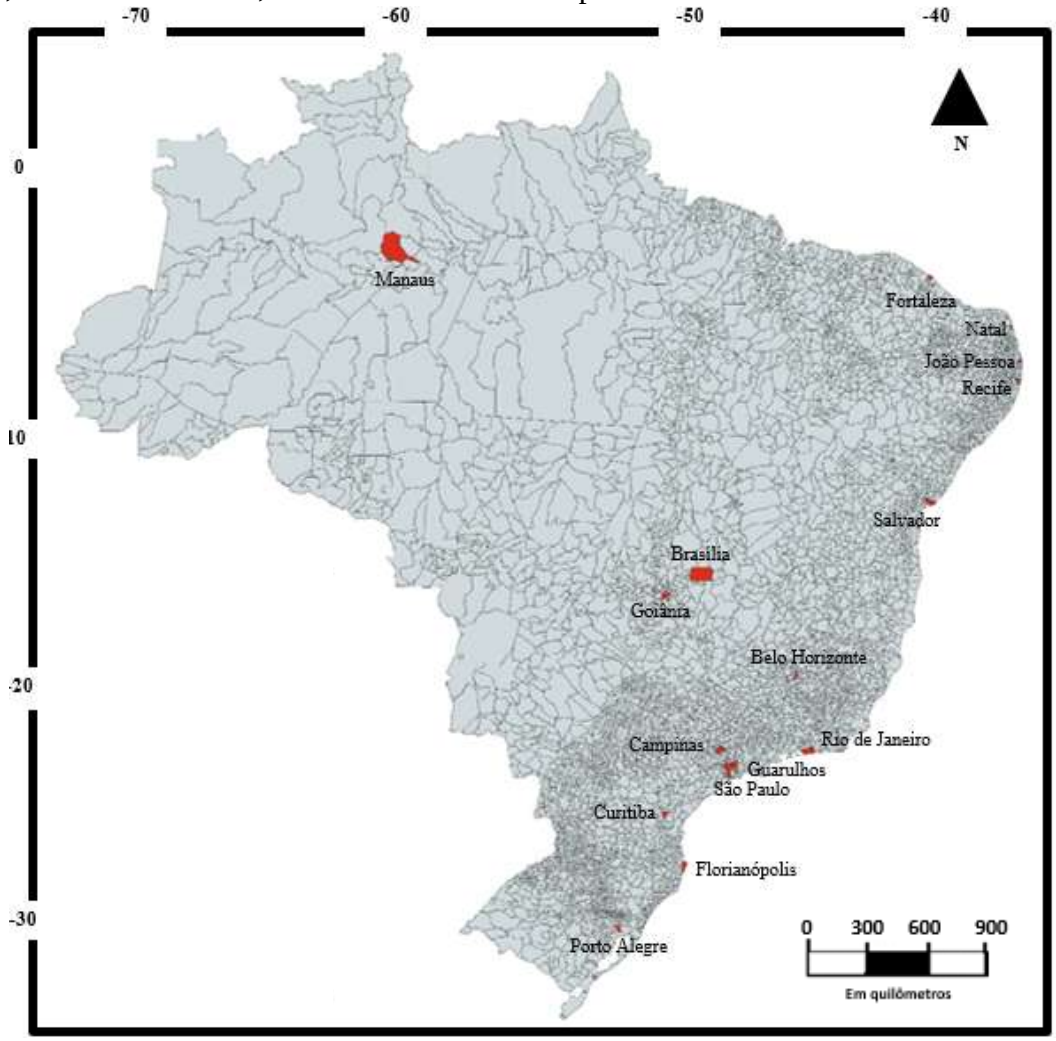
Com base na análise do Índice de Produto Interno Bruto (PIB) Municipal de 2021, publicado em 2023 pelo IBGE, verifica-se que, dos 50 municípios mais ricos do Brasil, somente três não são "Municípios Turísticos": São Francisco do Conde, na Bahia; e Barueri e Paulínia, em São Paulo. Considerando-se o fluxo turístico e a presença de aeroportos, das 60 cidades com maiores PIBs, 40 abrigam os 60 aeroportos com mais destinações e fluxos de passageiros. Outro dado que chama atenção é que, das 30 cidades com maior fluxo turístico no Brasil, 24 também figuram entre os 60 maiores PIBs do país, sendo todas delas classificadas como "Município Turístico" – as principais portas de entrada e dispersão de turistas, conforme observado em Brasil (2023a).

Ao sobrepor informações sobre cidades com as três variáveis conjuntamente – com maior fluxo turístico, os aeroportos mais movimentados e a concentração das principais atividades produtivas do país – revela-se uma configuração territorial bem definida do turismo brasileiro: todas essas cidades pertencem à categoria de "Município Turístico". São justamente nessas cidades que se localizam os aeródromos que recebem voos internacionais. Além disso, elas atuam como grandes polos de concentração e redistribuição do turismo, muitas vezes ultrapassando os limites de suas regiões turísticas imediatas. Algumas delas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Recife, Manaus e Fortaleza, assumem ainda o papel de dispersoras internacionais. Essas três cidades também sediam os aeroportos com maior movimento de

passageiros do Brasil, sendo que São Paulo e Rio de Janeiro contam, cada uma, com dois grandes aeroportos.

Ao se observar as cidades resultantes da sobreposição dessas três variáveis, chega-se a um total de 16: uma no Norte – Manaus, a mais rica da região; cinco no Nordeste – Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife e Salvador, todas elas no litoral e reconhecidas como dispersoras para turistas cujo segmento é o turismo de sol e praia; duas no Centro-Oeste – Brasília, pela grande influência da segmentação de eventos e negócios, devido à presença do Governo Federal, e Goiânia, com destaque para o mesmo segmento, porém voltado ao agronegócio; na Região Sul – as três capitais estaduais: Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre; e no Sudeste – onde se concentra a densidade técnica, normativa e econômica do Brasil, além das sedes de comando das empresas de turismo – estão Campinas, São Paulo, Rio de Janeiro, Guarulhos e Belo Horizonte, conforme a Figura 19.

Figura 19. Municípios que estão, ao mesmo tempo, inseridos nos 50 maiores PIBs brasileiros; são os 30 municípios mais movimentados do Brasil; e têm, em seus territórios, um ou mais dos 60 aeroportos mais movimentados do Brasil.



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Com isso, o poder de influência do Ministério do Turismo – e, diga-se, do próprio Ministro do Turismo – é amplificado, preferindo-se focar em municípios onde há concentração de fluxo turístico, mas também em outros, que podem ser escolhidos ao seu sabor, direcionados a seus estados de origem e redutos eleitorais, como forma de barganha política, algo que ocorre sistematicamente no Brasil, como apontam Oliveira *et Al.* (2022).

Ao se observar o total de despesas discricionárias do ano de 2024 – R$ 13,3 bilhões – , ou seja, aquelas voltadas ao investimento, do Ministério do Turismo, segundo dados do Portal da Transparência obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação em novembro de 2024, via Portal Fala.br, constata-se que 69,45% foram destinados às administrações públicas municipais, 15,45% às unidades federativas e nenhum recurso foi direcionado aos consórcios municipais, categoria na qual as instâncias de governança municipal deveriam estar classificadas.

Ainda nessa pesquisa, ao se observar os 30 municípios com maior volume de recursos recebidos, percebe-se uma predominância de cidades classificadas como "Municípios Turísticos". Em 2023, foram 17; em 2024, 16 – em sua maioria localizadas no litoral e na Região Nordeste, como Natal (RN), São Luís (MA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Porto Seguro (BA) e João Pessoa (PB), além de Angra dos Reis (RJ). O segundo grupo é composto por cidades classificadas como "Municípios de Oferta Complementar ao Turismo" e "Municípios de Apoio ao Turismo" oito em 2023 e nove em 2024 –, sobretudo localizadas no interior do país.

No entanto, ao se fazer essa conta, constata-se que, entre os municípios que mais receberam recursos do MTur, há alguns sequer classificados pelo Instrumento de Categorização: cinco, tanto em 2023 quanto em 2024. O problema não está em receberem recursos, mas sim no fato de que outros municípios que compõem a política pública foram preteridos. Esse anacronismo na destinação de recursos desperta, no mínimo, uma curiosidade: quais foram os critérios utilizados pelo MTur e seus *policy makers* para tomar essa decisão?

Dessa forma, subentende-se que o próprio Ministério do Turismo, primeiro, privilegia "Municípios Turísticos", segundo, permite que municípios não categorizados recebam recursos públicos – e não qualquer quantia: entre 2023 e 2024, esses municípios estiveram no topo das respectivas listagens, superando outras cidades importantes, como Rio de Janeiro e Salvador, que, em ambos os anos, sequer figuram na lista. Destarte, essa distorção torna a

política pública ineficiente, sobretudo para as cidades classificadas como “Municípios de Oferta Complementar ao Turismo” e “Municípios de Apoio ao Turismo”, que têm no turismo uma vocação territorial, seguem as orientações ministeriais, mas parecem ser escanteadas em função de decisões pragmáticas e conjunturais motivadas por interesses políticos entre prefeitos e o MTur, confirmando a grande importância desse órgão na política de turismo, como demonstram Oliveira *et Al.* (2022) e Sousa (2024).

Assim, é possível afirmar que o Instrumento de Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro – principal ação do Ministério do Turismo – reproduz, no território, uma configuração em que: a) as destinações categorizadas como “Município Turístico”, por sediarem as prncipais infraestruturas aeroportuárias do Brasil, inclusive com voos internacionais, ou por contarem com grandes estruturas de circulação (rodovias duplicadas, portos de cruzeiros, linhas de ônibus com maior densidade), mesmo que outros municípios, sem esses fixos, apresentam maior fluxo turístico; b) as destinações situam-se em municípios onde estão as elites políticas e econômicas do turismo, como sedes de órgãos públicos e seus escritórios regionais, e onde se concentram os objetos turísticos; c) estão próximas a instalações produtivas da economia nacional, ou seja, nas cidades que mais geram riqueza no país e, portanto, contam com mais infraestrutura especializada – inclusive no turismo; e d) situam-se no litoral, especialmente no Nordeste, onde esses lugares se configuram como espaços de excitação turística, ou seja, atrativos que despertam o imaginário subjetivo das pessoas, vinculados principalmente ao segmento de sol e praia, dominante na psicosfera do turismo brasileiro.

Silva (2020), em sua tese de doutorado, comprovou esse padrão de destinação dos recursos públicos federais. O autor demonstra que a maioria dos recursos não é enviada diretamente para o turismo, mas para atividades de apoio – como a construção de pórticos ou rodoviárias. Além disso, o maior volume de recursos provém de emendas parlamentares, guiadas por motivações fortemente eleitorais. A maior parte dessas verbas vai, de fato, para municípios “Municípios Turísticos”, em menor grau para os “Municípios de Oferta Complementar ao Turismo” e “Municípios de Apoio ao Turismo”, o que revela que, paradoxalmente, há vantagem em não estar no topo da classificação.

A metodologia de distribuição de recursos, baseada no Programa de Regionalização do Turismo, sustenta-se em critérios de cunho tecnocrático-mercadológico. A priorização recai sobre as destinações historicamente consolidadas, onde o capital já se instalou e continua

se replicando. São nesses territórios que se concentram empresas especializadas, atrativos conhecidos e uma infraestrutura técnica e comunicacional que potencializa a densidade turística, em detrimento de outros territórios.

As ações oriundas do Ministério do Turismo reforçam, portanto, a desigualdade socioespacial no turismo brasileiro, ao priorizar territórios onde a divisão territorial do trabalho turístico é mais acentuada, estimulando o setor produtivo do turismo e o grande capital, que também ali se localiza.

O financiamento do turismo, via Programa de Regionalização do Turismo, atende prioritariamente a esses interesses, e não necessariamente à necessidade de expansão ou consolidação do turismo, especialmente nas cidades que veem no turismo uma via de desenvolvimento, como é o caso do turismo de base local ou comunitária. Essas, logicamente, requerem acompanhamento próximo da administração pública, com aporte de recursos financeiros, técnicos e humanos, algo que deveria ser realizado prioritariamente pela escala nacional.

Isso demonstra que é o centralismo da União que ajusta e molda as ações do turismo, reproduzindo uma lógica centralizadora e reafirmando o peso da esfera federal sobre municípios, regiões turísticas e unidades federativas. Corroborando com Fernandes (1976), essa configuração evidencia a força do Estado Nacional, que inviabiliza a concretização da descentralização administrativa no turismo brasileiro.

Um aspecto paradoxal dessa política pública de turismo é sua dualidade de atuação: concentrada na esfera federal, mas também, contraditoriamente, nos municípios. A classificação estabelecida pelo Instrumento de Categorização dos Municípios do Turismo Brasileiro (e, antes, pelo Programa dos 65 Destinos Indutores) organiza a gestão do setor com base em critérios que ignoram as realidades geográficas, culturais e territoriais das regiões turísticas. Em vez de considerar essa dinâmica regional, o foco recai exclusivamente sobre os municípios. São eles, e não as regiões turísticas, que se tornam os catalisadores de recursos, promoção e investimentos, graças a elementos como infraestrutura local, atrativos específicos e capacidade de articulação.

Essa lógica enfraqueceu a escala regional como unidade de planejamento e transferiu o protagonismo para a escala municipal. O resultado é uma distorção: embora a política defenda teoricamente que os recursos sejam destinados às regiões – para que estas distribuam

os investimentos conforme suas prioridades –, na prática, os municípios competem entre si por verbas, sem qualquer coordenação regional. O problema, portanto, não está apenas na centralização federal, mas na ausência de mecanismos que garantam às regiões e às suas instâncias de governança o poder de definir e gerir prioridades. Em tese, caberia às regiões turísticas – e não ao Ministério do Turismo – a responsabilidade por articular ações integradas, algo ainda negligenciado e distante do modelo atual.

Na verdade, a realidade concreta do Programa de Regionalização do Turismo reforçou a importância dos municípios turísticos no território brasileiro, apenas modificando os aparatos de envio de recursos e de atuação do Ministério do Turismo. É nessa instância da federação que os recursos chegam e onde se concentram as ações e os objetos que justificam os repasses, conforme demonstrado pela análise dos dados obtidos via Lei de Acesso à Informação.

Além disso, na configuração posta pelo Instrumento de Categorização dos Municípios – e não das regiões, vale destacar – percebe-se que se reforçou, na prática, a inexistência das regiões turísticas. O que há é uma rede urbana formada por um rosário de municípios, o que corrobora com a subseção anterior.

Na prática, portanto, há uma dualidade nas escalas geográficas da política pública: a local e a nacional são as que realmente realizam a gestão do turismo no território; a global faz intervenções; a estadual serve de apoio às três anteriores; e, por último, a regional, que, para explicá-la, recorre-se a uma metáfora inspirada no título de um dos principais livros do sociólogo Gilberto Dimenstein: é uma escala de papel. Apesar de suas finalidades estarem bem definidas, sua atuação permanece restrita ao plano teórico e aos manuais do Programa de Regionalização do Turismo – ou seja, não saiu do papel.

A escala estadual, conforme aponta Grizoto (2021), tem na prática duas funções principais: uma chanceladora – ao atestar as demandas oriundas do Ministério do Turismo, como aprovar ou não uma região turística a partir dos critérios estabelecidos por este – e outra apoiadora, por meio do incentivo a pequenos projetos locais, visando à comercialização, estruturação e promoção turística. O autor afirma que a instância estadual pouco acrescenta à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, dado que seu poder de financiamento é limitado. Tanto as unidades federativas quanto as regiões e os municípios continuam dependentes, mesmo que atuem de forma conjunta, dos repasses federais.

A escala regional, representada pela instância de governança regional, deveria ser o espaço onde se debatem soluções, problemas e ações necessárias para o turismo regional, como defendem Conceição (2020) e Dias (2021). No entanto, na prática, ela se torna uma instância intermediária entre dois grandes polos: a esfera nacional, cujas demandas globais, muitas vezes guiadas pela OMT, moldam uma política nacional nos moldes internacionais – conforme aponta categoricamente Scrivano (2021) –, e a esfera municipal, onde há maior horizontalidade e maior reverberação dos interesses e intenções locais, como destaca Oliveira (2021).

A escala local, ao contrário da estadual e da regional, possui grande valor simbólico e prático para o turismo. Além de ser responsável pela sensibilização e mobilização, é nela que a comunidade local, o setor produtivo e o poder público organizam suas ideias e debatem prognósticos para o turismo em seus territórios. Conforme Dias (2001), é nos conselhos municipais de turismo que a descentralização administrativa efetivamente acontece, por meio da participação dos sujeitos locais. Assim, a instância municipal se torna a verdadeira câmara chanceladora dos debates, e não a instância de governança regional. Isso é contraditório, especialmente se considerarmos que uma das funções políticas do PRT era justamente desestimular a municipalização e promover a regionalização como estratégia de gestão. No entanto, a realidade mostra que a gestão se desenrola de forma dissonante do que foi planejado.

A escala local, diferentemente da regional, é onde se estabelecem as solidariedades orgânicas, especialmente nos lugares de tempo lento e cotidiano, onde ainda há resistência à lógica do *just-in-time*. Isso também se manifesta nas ações em âmbito regional, como aponta Robazza (2021), ao perceber privilégios na destinação de recursos para determinadas cidades, em detrimento de outras, minando o "espírito regional" e fragmentando-o.

Ao se analisar o papel do Estado brasileiro no financiamento do turismo, é possível afirmar que o Governo Federal é, de fato, o principal agente investidor no setor em todo o país. Esta tese parte do princípio, corroborado por Santos e Silveira (2012), de que, no estágio do meio técnico-científico-informacional, o território é arquitetado pela busca de lugares com densidade técnica – como as cidades classificadas como A – mas também pela construção de uma densidade normativa. O capital molda essa densidade técnica por meio da complexificação das redes de circulação (rodovias, ferrovias, portos), e os três níveis do Estado (federal, estadual e municipal) cooperam para fomentar tais condições, ao mesmo tempo em que concorrem entre si por recursos direcionados a seus respectivos territórios.

Essa configuração reproduz a lógica neoliberal, segundo Santos e Silveira (2012), ao manifestar uma seletividade territorial baseada nas diferentes graduações de densidade técnica dos fenômenos. Aqueles com densidade técnica proporcionalmente maior recebem maior foco da densidade normativa e tornam-se mais propícios à implementação de políticas públicas.

Por esses motivos, é improvável promover uma descentralização efetiva do turismo no Brasil. Qualquer tentativa nesse sentido é contida pela força do federalismo brasileiro – seja em sua vertente política, seja na fiscal-orçamentária. Por um lado, o federalismo reforça a reprodução capitalista do turismo, ao privilegiar regiões e municípios com maior densidade técnica e alijar aqueles desconectados dessa lógica. Por outro, submete os entes locais à densidade normativa imposta pelo Ministério do Turismo, quando estes recebem os recursos.

Esse movimento centralizador é evidente na forma como os recursos públicos são distribuídos. Em vez de conceder autonomia às instâncias regionais para deliberar sobre suas necessidades, o Governo Federal define os critérios de alocação conforme suas próprias prioridades, muitas vezes alinhadas aos interesses do mercado global, e não necessariamente às realidades locais, como observa Conceição (2020). Como resultado, as regiões turísticas, que deveriam ser autônomas, além de não se beneficiarem de maior autonomia, tampouco vivenciam uma descentralização efetiva. Continuam, em grande parte, excluídas da gestão e distribuição dos recursos oriundos do Ministério do Turismo, reproduzindo, inclusive, as mesmas estratégias equivocadas do extinto Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

Desse modo, a instância de governança regional não detém efetiva autonomia para gerir o turismo em suas regiões. Embora incorpore demandas da escala local, atua como mera chanceladora do Ministério do Turismo, aceitando decisões baseadas em critérios essencialmente mercadológicos e tecnocratas, em troca de financiamento estadual e, sobretudo, federal. A descentralização administrativa, portanto, revela-se falha, pois não há descentralização real, mas sim a subordinação de seus representantes e gestores a uma lógica vertical, imposta pelo centralismo federalista do Governo Federal, que prevalece sobre os demais.

Mesmo com a Portaria nº 39/2017, que estipula que 90% das emendas parlamentares devem ser destinadas a cidades e regiões “oficiais” – isto é, incluídas no Mapa do Turismo Brasileiro –, essa diretriz é ilusória. Na prática, esse percentual é superado, o que revela a ausência de critérios técnicos reais e o predomínio de motivações eleitorais na destinação dos

recursos. Isso agrava ainda mais a situação da descentralização administrativa, mantendo a escala nacional como protagonista do financiamento do turismo, uma vez que a execução orçamentária permanece sob responsabilidade do Poder Executivo Federal, como observa Silva (2020).

Assim, conforme representado na Figura 20, há contradições evidentes quanto à descentralização administrativa do turismo no Brasil. De um lado, argumenta-se que a escala regional se articula com as demais – nacional, estadual e local –, inclusive com sua auto-organização e autofinanciamento. Contudo, na realidade, a escala nacional é preponderante, tanto pela capacidade de financiamento do Ministério do Turismo quanto pela influência da escala global, expressa nas diretrizes da OMT.

A escala estadual materializa-se como mero instrumento de chancela do órgão federal, replicando, em seus territórios, as diretrizes do Ministério do Turismo, redistribuindo recursos e estabelecendo categorias próprios, inclusive para validação das regiões turísticas. A escala regional, por sua vez, onde o turismo deveria ser gerido a partir da representação de todos os municípios integrantes, é praticamente inexistente. A instância de governança regional, em grande parte das vezes, conforme questionam Conceição (2023) e Sousa (2024), existe apenas para cumprir exigências técnicas – como a obrigatoriedade de sua formação para que a região seja classificada pelo Instrumento de Categorização.

Entretanto, à escala regional é negado o protagonismo previsto na formulação do programa, desde os planos iniciais de comercialização até sua implementação. Na prática, sua função se limita a receber decisões federais, chanceladas pela escala estadual. Não há justaposição entre essa e as demais escalas, mas sim sua subordinação.

Já a escala local é onde a solidariedade orgânica se manifesta. É nesse nível que os sujeitos envolvidos com o turismo realmente constroem a política pública, muitas vezes contrariando decisões do Ministério do Turismo. Por essa razão, a escala local também influencia a escala regional, ao imprimir suas demandas e intenções nas pautas regionais.

Figura 20. Dinâmica de cooperação e funcionamento das escalas geográficas no PRT, na prática.



,

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Assim, há elementos para afirmar que a gestão a partir da escala regional é frágil, sendo que, como apontam Conceição (2020) e Sousa (2024), as instâncias regionais são nitidamente inexistentes, configurando-se mais como exceção do que como regra. Portanto, qualquer tentativa de afirmar que a regionalização de fato exista não passa de uma falácia. O Governo Federal, ao repassar recursos e categorizar as destinações turísticas, não o faz com base nas regiões turísticas, mas sim nos municípios, seja para categorizá-los, seja para o repasse de recursos – dos quais cerca de dois terços são direcionados diretamente a eles.

As instâncias estaduais reproduzem o mesmo modus operandi, chancelando essa visão do Ministério do Turismo, ao destacar alguns municípios em seus respectivos estados e, no caso do Distrito Federal, determinados atrativos turísticos, notadamente no centro de Brasília (Sousa, 2018), em detrimento das regiões turísticas. Isso fortalece a relação de poder entre as cidades e as escalas superiores.

Já a escala local, onde o turismo efetivamente se realiza, é o *locus* em que, de fato, se percebe uma ligação – em sua etimologia original, no sentido de ligare – entre moradores locais, setor produtivo e agentes estatais em relação ao turismo. É nessa escala que há um esforço conjunto desses três atores para a aprovação de medidas que visem garantir que os benefícios superem os malefícios, sobretudo nos municípios cuja divisão territorial do turismo é visivelmente mais presente.

Por sua vez, a escala global – embora não prevista no planejamento do Programa de Regionalização do Turismo – exerce influência sobre ele. Suas duas principais diretrizes, regionalização e hierarquização, conforme mencionado no início desta subseção, foram implementadas ao longo dos 20 anos do Programa de Regionalização do Turismo. Tal como um molde antigo, que não considera o substrato do material a ser moldado, essas duas diretrizes não foram aplicadas de forma exitosa no Brasil. Ao final, essa imposição reforçou o papel do Governo Federal nas políticas públicas e das cidades – isto é, da escala local – onde a densidade técnica e normativa do turismo já era visível. Como consequência, acirraram-se as desigualdades entre os territórios a partir do fenômeno turístico. Portanto, embora as diretrizes da OMT tenham sido transpostas para a formulação da política em escala nacional, sua aplicação não se deu de maneira bem-sucedida.

3.3. Terceira contradição: a democratização política como constituidora das ações do desenvolvimento do turismo no território

Ao se apontar a democratização política no Programa de Regionalização, é necessário, primeiramente, definir o que é política e, nesse sentido, o que leva as pessoas a quererem participar da política, além da possibilidade de participação ativa nela. A intenção dessa democratização política, no âmbito da principal política pública estudada, é propiciar a participação de todos os sujeitos inseridos na prática do turismo, de forma paritária, democrática e deliberativa.

Já dizia Aristóteles que o ser humano é um animal político. Ao observar a realidade da polis, onde, apesar do voto e da participação cidadã segregada e censitária, percebia-se que ela, composta pelo conjunto de pessoas que detinham tal possibilidade, determinava as ações em comum para aquela sociedade, sua organização e as decisões tomadas por todos os membros da comunidade.

Assim, para Dallari (2004), a política não é algo estático, eleitoral ou previsível, mas consiste em métodos de ação responsáveis por "cuidar das decisões sobre problemas de interesse da coletividade" (Dallari, 2004, p. 8). Essa coletividade, que direciona suas decisões ao bem comum, estabelece algumas regras sobre a vida humana, sob uma sociedade regida por costumes e instrumentos normativos, decididas de maneira impositiva. Logo, a política é um ato de poder, sendo, portanto, termos indissociáveis. A política parte de ações coordenadas para ajustar, moldar ou modificar o bem comum.

Contudo, na política, também há o componente individual, pois ela se manifesta na sociedade a partir do momento em que cada indivíduo acata essas regras, muitas vezes sem questioná-las – inclusive contra sua vontade –, e participa, em conjunto com outros indivíduos, do interesse comum da sociedade. Por isso, conforme a máxima aristotélica, todo aquele que intercede a favor da política sempre participa dela, uma vez que suas decisões – individuais e coletivas – são catalisadoras da melhoria de vida e da mitigação de conflitos.

Esse bem comum surge, antes de tudo, a partir dos problemas que afetam determinados grupos ou, em alguns casos, todos os indivíduos de uma sociedade. Tais problemas devem ser resolvidos com urgência, pois, caso não haja soluções rápidas que visem compreender e resolver os impasses postos na vida cotidiana, eles tendem a recair sobre toda a sociedade.

Assim, um problema que inicialmente era restrito e focalizado, ao extrapolar nichos específicos de atuação, transforma-se em um problema político.

Para mitigar um conflito gerado por esse problema político que aflige toda a sociedade, é necessário que o grupo afetado tome uma decisão política para solucioná-lo. E é justamente aí que se evidencia um dos primeiros pontos mencionados no início desta subseção: a participação política. Para Dallari (2004), essa participação só é válida quando as decisões políticas são tomadas com liberdade, e quando há o respeito à vontade da maioria em relação à minoria.

Nesse contexto, a participação política assume papel fundamental, pois é imprescindível que todos os envolvidos no problema político participem ativamente da deliberação. Quando há, quantitativamente, um número elevado de indivíduos ou grupos que se omitem ou negam a participação política, uma minoria acaba decidindo sobre os demais, comprometendo qualquer pressuposto democrático desse processo deliberativo. Como resultado das decisões tomadas por grupos ou indivíduos minoritários, os conflitos tendem a se intensificar, já que os resultados não são percebidos como legítimos pela maioria, e, portanto, tendem a persistir ou mesmo a se agravar.

Ao longo do tempo, especialmente nos últimos trezentos anos – e, mais intensamente, nos últimos cem –, com a conquista de direitos políticos, econômicos e sociais por parte da classe trabalhadora, a participação política dos indivíduos aumentou consideravelmente, conforme aponta Diniz (1999). O primeiro movimento que vislumbrou a participação política como um direito ocorreu em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, mais precisamente no Artigo 21 do documento. Neste, é descrito que:

> 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos; 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país; 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (Organização das Nações Unidas, 2024, sítio eletrônico).

Assim, há um elemento taxativo ao dispor, para os países que ratificaram a declaração – entre os quais se inclui o Brasil – de que a participação no governo deveria ser composta por representantes da população. Com uma visão que propaga o modelo democrático a partir das

bases estadunidenses e europeias ocidentais, ou seja, das democracias ocidentais, a participação política incorporava, sobretudo, um componente representativo nas tomadas de decisão – em contraste com a democracia direta – por meio de eleições e de um Estado democrático de direito arquitetado, dentro do contexto da Guerra Fria, segundo os moldes do bloco ocidental e seus aliados.

Ao longo do Século XX, a participação política avançou consideravelmente em comparação a outras épocas. Do voto censitário instituído ao sufrágio universal – comum à maioria das democracias ocidentais no período pós-guerra, inclusive no Brasil, que vergonhosamente excluía os analfabetos, a maioria da população, que somente conquistaram esse direito elementar em 1988 – esse direito político já era visivelmente ampliado. Apesar de não ser o ideal, e a democracia direta ser uma exceção em vez da regra, com a consolidação da tipologia representativa, é inegável afirmar que houve avanço das classes trabalhadoras e do direito político para grande parte da população.

Porém, mesmo nesse avanço, conforme Dallari (2004), essa posição não passou de mera formalidade, pois, apesar de alguns membros da sociedade civil estarem nos espaços de poder e influírem nas tomadas de decisão, elas ainda permanecem restritas a um grupo pequeno de indivíduos. Assim, há uma centralização exacerbada das decisões políticas, sempre restritas, corroborando Kingdon (1995), aos partidos políticos que pertencem à cúpula decisória dos governos e dos parlamentos, inclusive no Brasil.

Por isso, é necessário que haja uma participação política capilarizada dentro da sociedade. Dallari (2004) vai além e argumenta que a participação política é um dever dos indivíduos, pois, a partir dela, possibilita-se a participação contínua nos processos decisórios, afastando a preponderância de uma decisão minoritária na resolução dos problemas políticos. Essa recusa em participar politicamente das decisões, para o autor, é forjada, isto é, pensada, por um lado, mas, por outro, fruto da alienação política por parte dos indivíduos, que diminuem a própria importância ao verem a política como "algo menor". Isso é equivocado, pois:

> Todo indivíduo exerce alguma influência sobre o meio social que vive, e sofre influência desse meio por mais que procure se isolar. Assim, a participação não depende de se desejar ou não, pois mesmo aquelas que não tomam quaisquer atitudes são utilizados pelos grupos mais ativos, visto que o silêncio e a passividade são interpretados como sinal de concordância com as decisões do grupo dominante (Dallari, 2004, p. 34).

Para o autor, isso somente pode ser superado no momento em que esses indivíduos e seus grupos políticos criam uma consciência, dado o fato de que acreditam poder influenciar as decisões de vida e serem protagonistas na condução das condições de vida dentro da sociedade. Isso ocorre a partir de indivíduos já conscientizados, que sensibilizam outros grupos alijados do processo político decisório, rejeitando o caráter falso e único de que a participação política se resume à participação em eleições.

Uma das formas de participação ativa na política, detalha Dallari (2004), é a participação em reuniões políticas. Ela ocorre quando diversos sujeitos, cada um com seus interesses pré-estabelecidos, mas com o desejo comum de promover a resolução dos problemas, se reúnem para defender ou promover o interesse de alguma pauta em conjunto. Essas reuniões acontecem a partir de uma posição orgânica, fruto de uma auto-organização entre esses sujeitos, ou por meio da participação em instâncias já estabelecidas, como as existentes nas administrações do Estado.

Nessas reuniões, a participação política é constituída a partir da troca de visões entre os diferentes representantes, que debatem as dificuldades e as possibilidades das decisões propostas, as quais são pensadas, avaliadas e traçadas com vistas a uma ação conjunta. Para que essas reuniões tenham certo sucesso, elas precisam ser objetivas, ou seja, focar na produção de assuntos relevantes, evitando excessos que desviem da finalidade proposta para a superação do problema. Geralmente, a condução é feita por um indivíduo, frequentemente o representante máximo dos sujeitos estatais; contudo, o funcionamento dessas reuniões deve ser horizontalizado, sem a interferência de nenhum ator sobre o ponto de vista dos demais, sem privilegiar nem esse ponto de vista, nem o contrário – isto é, sem desvalorizar nenhum representante da reunião política. Dessa forma, a participação política em uma política pública pode ser redesenhada.

Assim, todas as pessoas têm capacidade e possibilidade de participar, politicamente, das decisões relativas a uma política pública. Porém, a falta de participação política na formulação ou na implementação de uma política pública evidencia consequências negativas, porque:

> Não existe quem sofra as consequências das decisões do governo, que são essencialmente políticas. Manter-se alheio à política é uma forma de dar apoio

> antecipado e incondicional a todas as decisões do governo, o que, em última análise, é uma posição política, conhecida por um nome: a despolitização (Dallari, 2004, p. 84).

Dallari (2004) é taxativo ao afirmar que o desinteresse pela participação política, em muitos casos – na maioria deles – é intencional; isto é, o afastamento do povo das decisões políticas é proposital. Isso, confirma o autor, contraria a própria constituição humana, pois, para a vida social, essa participação é indispensável.

Assim, a participação política deve ser transmutada de uma participação formal – ou seja, instituída pelas regras a partir de definições nas formulações das políticas públicas – para uma participação real, afirma o autor. A primeira remete às simples formalidades, que não atacam as reais necessidades e os problemas latentes da sociedade, mas apenas aqueles problemas indiretos e secundários. Assim, a participação política formal suscita uma aparência de participação, pois, apesar de existir, na prática cria um rosário de pontos de vista e diversos representantes, porém com inúmeras limitações e sem a disponibilidade real para que esses exerçam a participação, seja pelos privilégios concedidos a alguns grupos, seja pela imposição de normas que delegam a outros indivíduos essa predisposição.

A participação real, por sua vez, é aquela que afeta diretamente as decisões políticas em sua essência, com a diminuição dos interesses particulares e, consequentemente, o arrefecimento da influência dos conflitos existentes, com vistas a atitudes conciliatórias, em que todos os agentes atuam com certa liberdade conforme seus pontos de vista, representando uma síntese de diferentes opiniões. Assim, confirma o autor, é improvável que haja uma sobreposição da visão minoritária ou uma pormenorização dos grupos representantes minoritários.

Porém, ao se retratar a realidade brasileira, historicamente a participação política não ocorreu dessa forma, aproximando-se, por quase quatro séculos, da sua inexistência, e somente nas últimas três Décadas houve a instituição de uma participação política mais formal do que real.

A participação política não é algo estanque, dado, e sim constituída historicamente no processo de formação do "ser brasileiro", conforme afirma taxativamente Demo (1996). Sem essa observação e essa contextualização, é impossível entender por que a participação social e a construção da cidadania no Brasil não são sólidas e estão aquém das necessidades impostas

para a construção de um país e de políticas públicas mais concretas, que atendam de fato à expressão da maioria da população e expressem, em sua formulação e implementação, esses anseios.

Em um país formatado pela instituição da escravização dos povos e, junto a isso, pela colonização imposta sob uma ótica de exploração na maior parte do território brasileiro, a construção da cidadania já começou, desde sua história, isto é, após um período em que muitos textos e elementos iconográficos falavam e desenhavam sobre a existência do Brasil, os costumes dos povos e os relatos históricos de maneira errática. O poder político – e o poder econômico – eram primazia dos colonizadores e estavam a serviço da coroa portuguesa e, portanto, toda a constituição de direitos e deveres era organizada para esse fim, afirma Carvalho (2021).

Apesar da independência – ou seja, do desligamento da dependência política e econômica de Portugal, ato figurado na folclórica pintura do paraibano Pedro Américo, que destacava o povo como um elemento presente nessa decisão política – nada disso passou de uma falácia. Mesmo com a conquista de uma simbólica soberania, durante o Império, os direitos políticos e econômicos ainda eram reservados a uma certa minoria. De uma tentativa de ampliação desses direitos, a Constituição de 1824 apenas reproduziu as práticas sociais, econômicas e políticas advindas do período colonial. Na verdade, a independência deu-se meramente, como citam Schwarcz e Starling (2018), para parte da então elite agroexportadora, que deixou de depender dos desmandos de Portugal para forjar um proto-mercado brasileiro, deixando nas mãos do valor de troca de suas mercadorias, dado pelo binômio oferta-demanda, a organização do sistema produtivo brasileiro. E o "Estado" unicamente serviu para chancelar essas ações, além de dotar infraestruturas. Essa mesma lógica perdurou por mais de um século.

Para Carvalho (2021), os direitos somente começaram a ser moldados durante o período republicano. Inclusive, uma frase pode destacar a participação política da maioria da população brasileira na transição das formas de governo, da monarquia para a república, proferida pelo jornalista Aristides Lobo: que o povo, no Campo de Santana, no centro do Rio de Janeiro, assistia àquela cena de maneira bestializada. Muitos, inclusive, como Schwarcz e Starling (2018) indagam, pensaram que era um tipo de treinamento ou a encenação de uma peça de teatro.

Com a Constituição de 1891, houve alguns avanços, como a secularidade do Estado brasileiro e o reconhecimento de brasileiros como detentores de poder político. Porém, na prática, isso deu-se de maneira vexatória e vergonhosa, pois a Primeira República reproduziu, quase que integralmente – com exceção da ausência de um Imperador, mas com a imposição da posição dos coronéis – a política, a sociedade e a economia de grande parte do Século XIX no Brasil.

Porém, é justamente nesse ambiente que, sob o ponto de vista sociológico, é forjada uma das características do Estado brasileiro ainda no Século XXI: o paternalismo. Porém, diferentemente de Carvalho (2021), que observa que o paternalismo se deu de dentro para fora – ou seja, como práticas e ações estatais que refletiam a sociedade no período, em uma esquematização Estado → Sociedade civil – o paternalismo teve forma, na verdade, ao que indica Fernandes (1976), não como algo processual oriundo do seio estatal. Ele foi instigado pela elite cafeicultora brasileira, sobretudo pelos grandes latifundiários, que se apropriavam do Estado para se perpetuar e, nisso, barganhavam com agentes estatais e políticos para moldar um governo e uma administração pública ao seu sabor e às suas necessidades.

É quase inocência acreditar que a esclerosada política do Café com Leite se deu meramente como uma decisão unilateral ou polilateral, tendo o Estado como o principal incentivador. Mesmo naquele tempo histórico, o centro político e demográfico brasileiro era o Rio de Janeiro. São Paulo e Minas Gerais, no mesmo instante, tornavam-se cada vez mais importantes, centralizando – ainda que não totalmente – o poder econômico brasileiro. É certo que grande parte do poder político do Rio de Janeiro esvaiu-se com a queda da monarquia, mas, todavia, ali ainda era a capital e exercia certo poder político sobre as outras províncias, afirmam Schwarcz e Starling (2018). Por que ele ficou de fora dessa política?

A resposta encontrada é que, com o Café com Leite, as elites econômicas brasileiras, concentradas em São Paulo e Minas Gerais, tentavam se predominar não só economicamente, mas também politicamente, no Brasil. E, de certa forma, conseguiram, mantendo-se nessa alternância de poder, mesmo com presidentes da República fora do eixo São Paulo–Minas Gerais durante o final da Década de 1910 e início da Década de 1920. A Primeira República, logo, afirma Carvalho (2021), foi o sustentáculo político que permitiu que a elite econômica brasileira, corroborando com Fernandes (1976), se apropriasse não apenas de algumas ações políticas, de influência ou do que hoje conhecemos como políticas públicas – como era no

Império –, mas de todas as funções estatais, como o Estado brasileiro em si, diminuindo a importância do Rio de Janeiro – e da centralização administrativa, como visto anteriormente – e aumentando a relevância das províncias brasileiras.

Nisso, os direitos políticos eram orientados para essa necessidade, isto é, para a reprodução econômica e política dos grandes proprietários que tinham, aqui, não somente o poderio econômico, mas também o político. Para começar, o voto, em si, era censitário. Além disso, somente homens poderiam votar e ser votados, e se tivessem posses. O cargo de maior valia, inclusive, não era o de presidente da República, mas o de senador, conforme aponta Bueno (2021), pois esse tinha à disposição a criação de leis, a influência sobre o Executivo e a indicação de juízes e demais cargos do Judiciário nas províncias. Os direitos políticos, sociais e econômicos quase não chegavam à maioria da população. As reivindicações aconteciam, por outro lado, nas manifestações socialistas, comunistas e anarquistas durante o período final da Primeira República, que defendiam, antes de tudo, a ampliação de direitos sociais e trabalhistas, e foram extensivamente reprimidas. Assim, no final da Primeira República:

> Isto é, até 1930, não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agira politicamente, em geral, o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata (Carvalho, 2021, p. 90).

Porém, apesar do foco da fala de Carvalho (2021), essa ausência do povo na participação política também incomodava, paulatinamente, outros sujeitos que estavam em diferentes estratos da sociedade brasileira. Essa dinâmica tornou-se ainda mais acalorada com a Crise de 1929, que derreteu a estrutura da organização capitalista vigente e que, no Brasil, acertou fatalmente o mercado agroexportador do café, o coração de muitos cafeicultores paulistas e de grande parte dos grandes latifundiários brasileiros. Como zumbis enfraquecidos, sobretudo sob a perspectiva econômica, logo seu poder político também foi atingido. Porém, novamente, essa posição não veio de baixo para cima.

Essa alternância política não deu-se de maneira avassaladora, mas parcial e temporária, e durou cerca de meio século. Como se pode ver na atualidade, uma das heranças da Sexta

República foi a volta da primazia econômica e política do campo, o que este autor considera um retrocesso, mesmo que grande parte dessa riqueza fique nas cidades, nos territórios que "mandam" e onde estão as sedes de comando das empresas e o corpo gerencial do agronegócio brasileiro do Século XXI.

Naquele momento histórico, após o ano de 1930, a elite rural brasileira passou a dividir o poder político do Brasil com uma elite econômica, geralmente descendente dos latifundiários, mas também dos imigrantes europeus, que vivia nas cidades, era letrada e negava a cultura do campo, e com uma elite política que compartilhava essas duas características anteriores, mas pertencia à classe média assalariada e via a indústria e a ciência como sinônimos de progresso – uma posição demasiadamente positivista – e o campo e o rural como correspondentes ao atraso.

Foram essas duas elites emergentes, sobretudo da pequena burguesia urbana ascendente, de servidores públicos em cargos seniores e militares de média patente, como tenentes e capitães, que estimularam o fim da Primeira República, com a Revolução de 1930 – que foi, sim, um golpe, mas que mudou estruturalmente o Brasil e renovou a elite político-econômica brasileira e, por isso, foi denominada Revolução – a ascensão de Getúlio Vargas e a primeira grande onda de direitos políticos brasileiros.

Nesta fase do Brasil, a participação política e a cidadania se deram de maneira controversa, assim como a personalização de Getúlio Vargas, que, sem dúvidas, é uma das personagens – e presidente – com mais contradições imbuídas. Enquanto houve um avanço inconteste dos direitos sociais, que eram reverberados desde o início da Era Vargas, com a regulação dos direitos trabalhistas, inclusive, em certo ponto, às avessas das predileções da burguesia nacional, como demonstra Carvalho (2021), os direitos políticos foram acanhados.

A Era Vargas, apesar de ter durado quase 15 anos, pode ser dividida em três partes: a primeira, revolucionária, até 1934; a segunda, constitucional, entre 1934 e 1937; e a ditatorial, sob a pecha do Estado Novo, de 1937 até seu fim, em 1945. O destaque de cada uma dessas fases é necessário, pois os direitos políticos e a participação foram distintos em cada uma delas.

Na primeira fase, o governo ainda aplicava, na prática, a teoria de suas teses, as quais saíram vitoriosas após o Movimento de 1930. Não havia nada de participação política, nem mesmo coesão política entre os distintos grupos que apoiaram a Revolução, pois estavam, na

verdade, disputando espaço político dentro do governo. Por outro lado, a cidadania era nitidamente vista na área social, notadamente na área trabalhista, sobretudo nos sindicatos, que ganharam ainda mais importância nos anos seguintes.

Na segunda fase, com a proclamação da Constituição de 1934, houve um avanço jamais visto no tocante à participação política. Porém, esta ficou restrita à participação eleitoral e à possibilidade de votar. Aos olhos do Século XX, isso parece pequeno e tacanho, ao se observar as conquistas do povo brasileiro durante os últimos quarenta anos. Porém, é preciso considerar que, após o fim da Primeira República, os direitos políticos eram praticamente nulos. O fato de haver uma ampliação da votação, ainda que mínima, estendendo-se às mulheres, que passaram a votar e a ser votadas, e a centralização da gestão das eleições em uma instituição centralizada foi, sem dúvidas, uma inovação.

Também, neste período, com a maior liberdade propiciada pela Carta de 1934, houve maior participação política no engajamento de instituições da sociedade civil, com destaque para a Aliança Libertadora Nacional, com visões à esquerda do espectro político, e para a Aliança Integralista Brasileira, notadamente fascista e inspirada nas sandices de Mussolini e Hitler. Porém, a despeito da posição de cada uma delas, que via o poder acima da participação do povo – por isso ambas fracassaram na tentativa de assalto ao poder constituído –, elas mobilizaram as pessoas em torno de seus conteúdos programáticos. Nunca instituições constituídas tiveram essa força política na história do Brasil.

Outro momento de participação política, como dito há três parágrafos, foi a atuação de parte da elite sindical na direção dos direitos sociais no Brasil. Com a institucionalização do que hoje se concebe como Justiça do Trabalho – intencionalmente tão atacada hoje por parte da burguesia nacional e da mídia comercial –, seus comitês executivos eram compostos, de maneira paritária, entre sindicatos de empregados e empregadores. Para as eleições de 1934, por exemplo, foram criados os "deputados classistas", que representavam associações e instituições urbanas, patronais e de trabalhadores, que dispunham de cotas para serem eleitos diretamente à Câmara dos Deputados, com maioria simples a favor dos deputados dos sindicatos.

Como observa Carvalho (2021), essas tentativas eram dúbias e reforçavam o caráter positivista imposto a partir de 1930: a conciliação entre trabalhadores e patrões, com o Estado sendo o "agente neutro e moderador" para tais situações; por outro lado, apesar do avanço do

poder dos sindicatos, somente algumas categorias eram sindicalizadas e, mesmo dentro delas, nem todos os trabalhadores o eram. A sindicalização somente se estendia, portanto – observa o autor – aos trabalhadores urbanos, assalariados e, no mínimo, de serviços minimamente especializados.

Porém, a participação efetiva da população dentro do Estado, a partir de uma composição dentro-fora e fora-dentro, jamais existiu durante todo o período da Era Vargas. A prioridade, assim, foram os direitos sociais, e a participação era tutelada pelo Estado brasileiro de modo a produzir uma legitimidade para uma chancela coletiva das ações perpetradas pelo governo Vargas. A participação política, de verdade, se deu longe dos palácios, com a constante politização da população brasileira na incorporação de teorias que eram corporificadas em instituições da sociedade civil.

Mesmo tímida, essa participação minguou com o Golpe de 1937 por três razões, justifica Carvalho (2021): medo do comunismo – a justificativa deste golpe foi uma ação de resistência a uma iminente ruptura institucional comunista, o que a História provou ser falsa; o desenvolvimento econômico graças às políticas nacional-desenvolvimentistas de Vargas; e o inconteste apoio das classes menos favorecidas e da pequena classe média a este presidente. Entre 1937 e 1945, a participação política foi, praticamente, tímida, beirando o inexistente, como em todas as ditaduras.

Depois da deposição de Getúlio Vargas, em 1945, até o fim da Quarta República, em 1964, diferentemente da Era Vargas, houve um avanço significativo dos direitos políticos. Com a abertura política e a Constituição de 1946, essa fase teve maior manifestação política da população brasileira, dessa vez não somente a partir de organizações da sociedade civil, mas também da institucionalização de partidos políticos, que, pela primeira vez, tinham posições que perpassavam a "quarta parede" e chegavam à sociedade. Também, nesse sentido, a multiplicidade de partidos políticos foi observada, e isso se reverberou na opinião pública e na institucionalidade do Estado brasileiro, notadamente nas votações para o Legislativo, que estavam acima do maniqueísmo visto nas eleições presidenciais de 1946 até 1960, com exceção da vexatória proibição do Partido Comunista em 1947, que detinha, sozinho, mais de 10% das cadeiras do Parlamento no momento de sua proibição.

Além da ampliação do direito de votar e ser votado, os analfabetos, que representavam quase dois terços da população, eram apartados do direito ao voto. Carvalho (2021) observa

que, na última eleição direta para presidente da República, em 1960, que escolheu o espalhafatoso Jânio Quadros, somente 15,9% da população votou, em contraste aos meros 5,6% da última eleição da Primeira República, em 1930.

Nesse período convulsionado, alicerçado pela constante politização, que gerou uma polarização no Brasil, a participação política saiu dos bojos institucionais e chegou às ruas, mas não em uma delimitação circunscrita, como fora com a Aliança Libertadora Nacional e com a Ação Integralista Brasileira; era perene e nacional, discutindo e opondo não ideologias, mas projetos de Brasil. Isso se deu pelo crescimento da UNE, da União Nacional dos Estudantes, dos sindicatos – que agora não tinham a tutela tão vigorosa quanto os da Era Vargas, apesar de ainda existentes –, da Igreja Católica, dos militares e de outras inúmeras organizações, inclusive no campo.

Conforme Carvalho apurou (2021), nunca, na história do país, a evolução dos partidos políticos e o engajamento da população em torno deles se consubstanciou como no período pós-1960 até o Golpe de 1964: cerca de 6 a cada 10 brasileiros tinham um partido de preferência, sendo que a metade desses tinha como partido de referência o PTB, o partido que cristalizava as políticas nacionalistas e trabalhistas do período varguista. A título de comparação, no presente, essa marca reúne somente 3 a cada 10 brasileiros, sendo que a expressa maioria rejeita partidos políticos. Desses, dois terços têm como preferência o PT. E isso diz muito sobre a participação política dos dias atuais.

Essa grande politização brasileira durante a Quarta República foi acompanhada de uma solidificação da polarização da sociedade, onde, por um lado, legitimou as camadas populares que reivindicavam mais direitos, e, por outro, um quantitativo majoritário da elite brasileira era reticente a isso. Nessa situação insustentável, a democracia e a participação política sucumbiram. Nisso, a participação das classes médias, em manifestações de rua, uniu-se com os militares e os reacionários, intercedendo pela maior ditadura da história do país. Neste instante, percebe-se que:

> O liberalismo brasileiro não conseguiu assimilar a entrada do povo na política. O máximo que podia aceitar era a competitividade entre setores oligárquicos. O povo, representado pela prática nacionalista e sindicalista, era visto como massa de manobra de políticos corruptos e demagogos e comunistas liberticidas. O povo, na verdade, pertubava o funcionamento da democracia dos ditos "liberais" (Carvalho, 2021, p. 157).

Na instituição da Ditadura Cívico-militar, os direitos políticos foram lentamente definhando, até atingirem seu auge na institucionalização do Ato Institucional nº 5, que cassou qualquer possibilidade de participação política na vida nacional. Aqueles que ousavam se manifestar eram prontamente acusados de atentar contra a segurança nacional. Mesmo com uma pílula democrática – representada pela existência de eleições para o Senado, a Câmara dos Deputados e cargos locais, excetuando-se as prefeituras das grandes cidades –, tratava-se, de fato, de uma ditadura com aparência democrática, que mantinha um discurso com essa aura, mas, na prática, distanciava-se completamente dela.

A partir de 1965, os partidos políticos foram reduzidos a dois: um representando a base do governo e outro, uma oposição comedida, cuja existência servia principalmente à propaganda do regime ditatorial. Não havia poder de influência nas políticas nem possibilidade de protestos nas ruas, especialmente após o endurecimento do regime em 1968. Do auge da participação política brasileira – que alcançara, de forma significativa, até os estratos sociais considerados "inferiores" pelo capitalismo –, a ditadura produziu uma sociedade apartada da política, avessa aos políticos e inclinada a delegar o destino do país às instituições e às elites políticas e econômicas.

A manutenção do regime, bem como seu endurecimento, foi justificada pela conjuntura econômica da época: as políticas nacionalistas – sim, por mais contraditório que pareça, os militares de 1964 eram os tenentes positivistas que formaram a base programática da Era Vargas – proporcionaram um crescimento substancial da economia brasileira, com taxas na casa dos 10% ao ano, durante o período mais repressivo do regime. A participação e a constituição da cidadania eram pulverizadas, mas o consumo, o emprego e a renda estavam em alta.

Essa situação começou a mudar paralelamente ao enfraquecimento da economia e ao ensaio de uma reabertura política, sobretudo durante o governo Geisel (1974–1979). Nesse contexto, a insatisfação crescia e respingava nas poucas instituições políticas que ainda permitiam algum grau de participação social, como as eleições para o Congresso. No final da Década de 1970, a oposição conquistou a maioria parlamentar. Greves de trabalhadores eclodiram nos principais polos industriais do país. Manifestações de artistas e estudantes tornaram-se recorrentes. Instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Sociedade

Brasileira para o Progresso da Ciência, a União Nacional dos Estudantes e parte da Igreja Católica passaram a pressionar por uma abertura política.

Já no final do regime, a participação política deu um grande salto com o fim do bipartidarismo e a instituição de eleições para governadores, em 1982, e para prefeitos das grandes cidades, em 1985. No entanto, a participação em massa ocorreu principalmente nas manifestações de rua, que exigiam o retorno das eleições diretas para presidente e, indiretamente, o fim da ditadura, que se consolidou com o encerramento da sucessão militar no Executivo, a promulgação da Constituição de 1988 e a primeira eleição direta para presidente da República, em 1989.

É importante assinalar que, na Sexta República, houve uma ampliação dos direitos políticos e da participação cidadã, tanto pelo voto – com a extensão, finalmente, aos analfabetos, que já eram uma minoria quantitativa naquela época – quanto pela institucionalização de instrumentos de gestão do Estado, com a criação de instâncias de governança e conselhos, como visto na subseção anterior.

Entretanto, no período pós-redemocratização, a participação política apresenta um caráter dúbio: por um lado, observa-se uma inanição de quase trinta anos. Já na Década de 1990, com a estabilização da moeda e o crescimento econômico proporcionado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso a Dilma Rousseff, verifica-se uma aura de conformismo social diante do bem-estar econômico. Por outro lado, em instâncias participativas no interior do Estado, há grupos representativos que endossam ou rejeitam pautas em conselhos, audiências públicas e conferências. Nesse período, a participação popular nas ruas não é generalizada, mas restrita a determinados grupos, como ocorreu em meados da Década de 2010. Em geral, apenas aqueles já interessados em pautas específicas participam das discussões políticas relacionadas a elas ou, em sentido oposto, a pautas difusas, como nas manifestações de 2013, conforme argumenta Carvalho (2021).

A participação política, conclui o autor, tornou-se segmentada na redemocratização, atraindo, em razão das pautas específicas, os sujeitos mais diretamente interessados nelas. Ao contrário de momentos históricos como o da Quarta República, não é capaz de mobilizar a integralidade da população. Isso, sem dúvida, deve-se ao caráter tecnocrático e autoritário da ditadura, que minou tentativas de democratização política em curso, as quais foram sabotadas dissimuladamente pelas elites políticas e econômicas da época.

Assim, conforme Carvalho (2021), ao se discutir a democratização das políticas e, de maneira mais profunda, a participação política dos brasileiros na atualidade, é necessário considerar que:

> **a)** a participação política no Brasil, como país constituído, esteve restrita às elites econômicas e políticas na maior parte do tempo, sendo que sua capilarização ocorreu somente nos últimos 70 anos;
>
> **b)** mesmo com a redemocratização, há uma tentativa de afastar a população da política;
>
> **c)** a Ditadura Cívico-militar esvaziou a consciência política brasileira, latente no período pré-1964, gerando um distanciamento estrutural da política por parte da população;
>
> **d)** embora existam mecanismos institucionais de participação política no Brasil pós-redemocratização, a repulsa à política permanece disseminada;
>
> **e)** a participação política ocorre em temas específicos e não de forma ampla, o que resulta na criação de "nichos" de participação que disputam espaço com outros sujeitos dentro desses próprios nichos, inclusive representantes das elites econômicas e políticas.

O que se observa, atualmente, é uma participação política ambígua, marcada por uma bifurcação: a democratização – garantida inclusive por um arcabouço legal – e a exclusão, pois, apesar dessas iniciativas, a maior parte da população, mesmo com certo grau de consciência política, permanece alijada dos processos decisórios. A inclusão formal de direitos não ocorreu de maneira casuística ou imediata; ao contrário, foi fruto da luta das classes trabalhadoras e populares. No entanto, essa inclusão foi pautada pela emergência das necessidades históricas do período.

Essa compensação ambígua, desigual por essência, entre uma participação social que busca a democratização e uma exclusão sistemática, pode ser explicada pela marginalização estrutural e deliberada da população nos processos de participação política no Brasil. A inclusão formal de direitos, como o do voto, não basta para garantir a participação efetiva de todos os cidadãos. A desigualdade socioeconômica, ainda estrutural no país, impede que muitos exerçam plenamente seus direitos políticos. Fatores como a pobreza, o analfabetismo e o acesso limitado à educação de qualidade comprometem a compreensão e o engajamento político, criando uma lacuna entre o direito formal e sua prática.

Comunidades mais pobres e marginalizadas, sobretudo em áreas rurais e periferias urbanas, enfrentam desafios no acesso à informação e aos recursos necessários para uma participação política informada. Isso resulta em uma exclusão substancial: embora a maioria da população tenha o direito formal ao voto, não possui as condições materiais e educacionais para influenciar efetivamente as decisões políticas.

A pobreza também exerce papel crucial: a luta pela sobrevivência básica reduz o tempo e a energia disponíveis para o engajamento político. A escassez de recursos para uma educação de qualidade perpetua o ciclo de exclusão social e política. Sem uma base educacional sólida, muitos brasileiros enfrentam dificuldades em interpretar criticamente as informações políticas, tornando-se vulneráveis à manipulação por elites. A concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos grupos reforça a exclusão e agrava a desigualdade política, gerando uma cidadania formal, mas esvaziada de conteúdo substantivo, como argumenta Dallari (2004).

O analfabetismo, que ainda afeta cerca de 7% da população brasileira, conforme dados do Censo de 2022 do IBGE – especialmente em regiões rurais e menos desenvolvidas –, dificulta a compreensão das questões políticas e a interação com o sistema eleitoral, tornando esses cidadãos alheios às discussões públicas.

Assim, apesar da formalização do direito ao voto para todos os cidadãos, independentemente de classe ou escolaridade, o analfabetismo, a pobreza e a desigualdade no acesso à educação e à informação política seguem sendo barreiras significativas para o exercício pleno da cidadania.

Historicamente, percebe-se que a participação política no cotidiano dos brasileiros é marcada pela oposição entre esses polos. Como ressalta Carvalho (2021), esse afastamento não ocorre de forma acidental, mas deliberada. O povo é intencionalmente excluído das políticas públicas e, nesse vácuo, outros sujeitos se apropriam delas para impor suas visões e interesses na formulação dessas mesmas políticas.

A participação política, em um ambiente ideal, exigiria um esforço coletivo da sociedade brasileira, o que implicaria maior democratização do Estado e diminuição da exclusão dessas instâncias, como demonstra Dallari (2004). Contudo, como afirmam Bernardi *et Al.* (2022), mesmo com instâncias participativas institucionalizadas e convertidas em

instrumentos legais em toda a federação, a participação política no Brasil foi desmontada na última Década, reduzida muitas vezes à mera prática do voto.

Isso corrobora a análise de Ribeiro (2015), segundo o qual a participação política mínima do brasileiro é moldada para perpetuar esse distanciamento. Ribeiro argumenta que a constituição antropológica do povo brasileiro formou noções não coletivas de cidadania, em que "cada um procura arrancar o seu, seja de quem for" (Ribeiro, 2015, p. 155), voltando-se mais para a sobrevivência individual e familiar do que para o interesse coletivo. Assim, o coletivo é historicamente preterido diante de necessidades conjunturais e de curto prazo, em detrimento de políticas públicas com visto de longo prazo.

No caso da política pública de turismo, especialmente no que tange ao Programa de Regionalização do Turismo, a participação sempre foi, historicamente, artificial. O Conselho Nacional do Turismo foi criado no âmbito da EMBRATUR, no final da Década de 1960, como exposto anteriormente. Segundo Santos Filho (2008), a composição desse conselho, até sua extinção no governo Collor, era eminentemente tecnocrática, formada por representantes do setor produtivo e das grandes empresas do capital nacional do turismo. A participação de membros não estatais só se efetivou nos últimos 30 anos, mais em decorrência dos conselhos municipais de turismo do que de instâncias diretamente vinculadas à União.

O Programa de Regionalização do Turismo busca superar esse paradigma ao criar instâncias de governança regional, capazes de dialogar tanto com as escalas superiores de poder (Estados e União), quanto com as escalas locais.

Essa participação, segundo Brasil (2007), deve necessariamente ser composta pelos três principais segmentos da política de turismo: o Estado, como maior indutor; o setor produtivo, responsável pela execução das atividades turísticas; e a sociedade civil organizada, que atua na produção da política – seja em sua divulgação, na prestação de serviços, nas pesquisas ou como parte da comunidade local, como destaca Sousa (2024b).

Conforme Kingdon (1995), ao se observar o papel do Estado na formulação de políticas públicas e na criação de discursos públicos, seus representantes se dividem em dois subgrupos: os detentores e os não detentores de poder político. No contexto brasileiro, os detentores de poder político no turismo incluem o presidente da República, governadores, prefeitos, ministros de Estado, secretários estaduais e municipais, membros do Legislativo e

dirigentes de autarquias e órgãos relacionados. Esses agentes influenciam diretamente a arena política, direcionando os discursos e priorizando as pautas mais viáveis.

Os não detentores de poder político dividem-se entre os ocupantes de cargos comissionados e os servidores estáveis. Os primeiros, por serem nomeados pelos detentores de poder, tendem a reproduzir seus discursos. Já os servidores estáveis, por deterem o conhecimento técnico e a rotina da administração pública, não apenas executam, mas também definem o escopo das ações a serem implementadas na gestão do turismo, conforme sustenta Kingdon (1995).

O outro grupo é composto por servidores públicos que, pelo componente da estabilidade administrativa, têm a possibilidade de observar uma maior continuidade da gestão, de assumir uma posição menos impositiva e de interceder em interferências políticas, aponta o mesmo autor. Em suas ações, com componentes essencialmente técnicos, revelam-se o rito e a dinâmica da implementação de ações e de intencionalidades, marcadas pela disponibilidade, por parte desses sujeitos, de um conjunto de recursos orçamentários e materiais que podem atrasar ou adiantar a implementação dessas ações, defendem Batista, Sato e Melo (2018).

O escopo das ações dos sujeitos que se concentram no grupo do Estado permeia, dentro da lógica democrática que rege o Brasil, o grupo político alçado ao poder a partir das eleições, concluem Dearing e Rogers (1996). Para os autores, ele é materializado a partir das posições pessoais corporificadas e aglutinadas nos partidos políticos. Ao observar as ações dos sujeitos do Estado a partir dos partidos políticos dos detentores de poder, percebe-se que essas ações são norteadas pelas decisões e nomeações realizadas por aqueles que ocupam posições de chefia, assessoramento e direção. Já a ideologia dos servidores públicos não se explicita em suas ações e, consequentemente, em seus discursos, já que seu trabalho, conforme Brasil (2022), está restrito às demandas de seus superiores imediatos e aos princípios da legalidade e da impessoalidade.

Quanto ao setor produtivo, o segundo grupo de sujeitos do turismo, observa-se que sua participação, conforme descrevem Faria, Karam e Santos (2017), visa à otimização da capacidade de barganha e ocorre por meio da auto-organização em grupos de interesse. É comum, em escala municipal, estadual e nacional, que os empresários se reúnam em associações cujas características comuns são os serviços que ofertam, aponta Sousa (2024b). Assim, há a associação de empresários dos ramos de hotelaria, de alimentação e bebidas e de

viagens, a título de exemplo. Essas associações, apesar de reunirem um grande número de filiados, atuam na esfera pública e política de forma uníssona.

Segundo os mesmos autores, as ações proferidas pelos sujeitos do setor produtivo apresentam três principais componentes: a) a defesa de seus interesses; b) a formulação e consolidação de suas ideias com base em situações concretas; e c) a definição de propostas para as agendas de formulação de ações ou de políticas públicas, com o objetivo de identificar medidas favoráveis à atividade produtiva, por meio da promoção de campanhas ou políticas públicas que favoreçam seus interesses, como redução de impostos, desregulamentação, incentivos fiscais e demais argumentos econômicos, tais como a importância do livre mercado, da competição, da inovação e alegações de aumento de empregos, crescimento econômico ou eficiência empresarial. Dada sua capacidade econômica, deve-se observar, por fim, até que ponto essas demandas abarcam a totalidade das ações, de modo a perceber sua característica de coerção ou de oposição às ideias de outros grupos, notadamente os da sociedade civil, defendem os autores.

As ações dos sujeitos privados são impulsionadas por uma aceleração de seus interesses econômicos, que visam, de forma clara, ao lucro e à reprodução do capital investido. O turismo, como prática social moldada pela estrutura capitalista, encontra nesse grupo os reprodutores de práticas hegemônicas, fomentadas pela unicidade técnica de suas ações. Portanto, essa concepção norteará os interesses e, consequentemente, as ações, conclui Santos Filho (2008).

O outro grupo, dos impactados – cunhado, para fins didáticos, neste trabalho, como "sociedade civil" – possui, conforme argumenta Kingdon (1995), diversidade e complexidade intrínsecas. Na especificidade do turismo, dado seu caráter aberto, esse grupo abrange múltiplos sujeitos que alteram e são impactados por ele, sobretudo os moradores locais. Conforme abordam Kingdon (1995), Burns (2002) e Faria, Karam e Santos (2017), individualmente esses sujeitos não têm força política suficiente para influenciar de forma efetiva as ações. Por isso, surge a necessidade de agregação em grupos de interesse ou da incorporação de outros sujeitos que amplifiquem essa influência. Esses são, segundo os autores, os meios acadêmicos e a mídia.

Os moradores locais são os sujeitos mais impactados pelo turismo. Eles oferecem suporte, seja como mão-de-obra – formal ou informal –, seja como atores políticos críticos da práxis do turismo, afirmam Lohmann e Panosso Netto (2012). Segundo Burns (2002), essa

concepção política surge a partir dos impactos do turismo no destino, que podem ser benéficos – como a geração de emprego e renda, o desenvolvimento econômico e a destinação de recursos públicos – ou maléficos – como o aumento da desigualdade socioeconômica, degradação ambiental, aumento de preços e esgotamento dos serviços públicos.

As ações que modulam esses sujeitos derivam da percepção dos moradores entre maior ou menor aprovação do próprio turismo, em função desses impactos, defende o autor. Quando o turismo tende a ser aprovado, há apoio à sua continuidade, sobretudo em virtude de suas nuances econômicas; quando reprovado, surgem repulsas, consubstanciadas em conflitos – temporários ou permanentes –, que podem gerar descontentamentos e tensões entre moradores e turistas.

Os acadêmicos – que representam a Academia, os pesquisadores e as universidades – , como sujeitos, não costumam se reunir em associações de governança e nem sempre detêm poder político para alterar a implementação de ações. No entanto, possuem um componente que merece destaque: a retórica técnica e intelectual, apontam Faria, Karam e Santos (2017). Com ela, os acadêmicos produzem ações que minimizam – embora não eliminem – um posicionamento enviesado de consonância retórica com outros sujeitos, criando, em suma, influências na construção de alternativas para ações deliberadas.

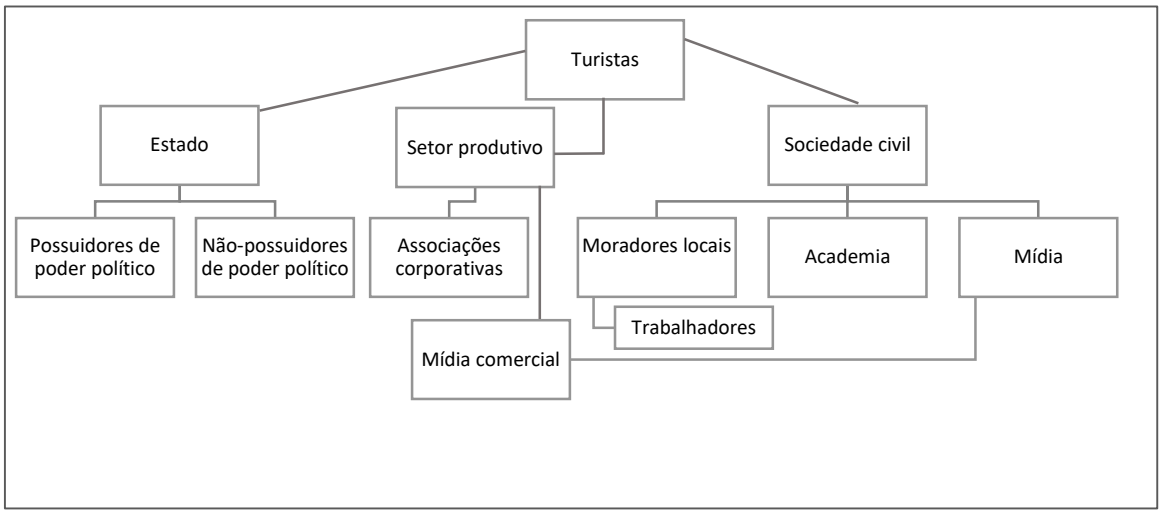
Assim, a partir de publicações científicas, as ações dos acadêmicos podem servir – ou não – de base para corroborar com uma determinada implementação. Caso contrário, sustentam uma argumentação crítica. Seu caráter de não neutralidade, materializado pelo pesquisador ou pelo coletivo de acadêmicos, é evidenciado ao se estudar suas ações, que perpassam por sua concepção subjetiva e influenciam, ainda que não completamente, as metodologias de interpretação de um fenômeno, de hipóteses ou de situações-problema, concluem Magalhães, Martins e Resende (2018). Como resultado, devem-se perceber as contradições decorrentes da ambiguidade dos interesses dos acadêmicos, que ora se alinham aos interesses do setor produtivo do turismo, ora aos dos moradores locais, ora a apenas um deles, ou ainda a nenhum, defendem os referidos autores.

Já a mídia, conforme orientam Steinberger (2017) e Faria, Karam e Santos (2017), possui um fator importante: exerce influência direta sobre todos os demais sujeitos, com impacto decisivo sobre a opinião pública. Essas convicções, observam os autores, têm o poder de modular as ações a partir de quatro frentes: a) sobre o sujeito Estado, ao alterar a

implementação de uma medida durante sua vigência (Executivo) ou ao modular o processo legislativo (Legislativo); b) ao suscitar os impactos negativos junto aos moradores locais ou ao mitigá-los; c) ao agir como forma de promoção de destinos turísticos, incentivando (ou não) o deslocamento e o turismo para determinada localidade; e d) sobre o sujeito do setor produtivo, ao conferir credibilidade a seus interesses e interceder junto à opinião pública em seu favor.

Assim, os sujeitos envolvidos nas políticas públicas de turismo podem ser enquadrados em três grandes grupos, conforme a Figura 21: o Estado, com sujeitos com e sem poder político; o setor produtivo, geralmente reunido em associações conforme as atividades econômicas; e a sociedade civil, representada por entidades comunitárias locais e pela Academia. A mídia participa de maneira indireta, assumindo uma posição ambígua no caso da mídia comercial.

Figura 21. Segmentos de sujeitos na gestão política de turismo



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Assim, ao se observar o Programa de Regionalização do Turismo enquanto criador de ações políticas, destaca-se uma premissa fundamental: a deliberação endógena. Segundo as diretrizes da política pública, paralelamente à descentralização administrativa, conforme a subseção anterior, as decisões políticas da região turística são tomadas unicamente pelos sujeitos inseridos naqueles territórios – Estado, *trade* turístico e sociedade civil – e, por isso, são decisões endógenas. Aliada a elas, dentro de cada instância de governança regional, a posição de um desses sujeitos deve ser, segundo Brasil (2007), paritária. Isto é, mesmo que haja um quociente numérico de um segmento maior do que outro, nas decisões políticas devem se portar de maneira igual, de modo que o peso de cada um seja equânime.

Porém, como apontam Xavier, Totti e Radatz (2021), e conforme corrobora Sousa (2024), a participação e a democratização política ocorreram de maneira falha. No entendimento dos autores, essa imprecisão é sistemática, sustentada por três características.

A primeira delas é que a participação social no Programa de Regionalização do Turismo enfrentou dificuldades na mobilização coletiva. Isso porque "considera-se que o mesmo [o mecanismo de participação no PRT] ainda é incipiente e frágil, carecendo de avanços no que diz respeito à capacidade de gerar mobilização e envolvimento coletivo entre as partes envolvidas" (Xavier, Totti e Radatz, 2021, p. 106).

Mesmo sendo um dos principais preceitos e fundamentos da política pública, a sensibilização e a mobilização – consideradas essenciais para sua formulação – não lograram êxito na consolidação das regiões turísticas e, portanto, no escalonamento de sujeitos dentro da gestão do turismo regional, o que resultou, como consequência, no esvaziamento da sociedade civil nos assentos das instâncias de governança regional.

As críticas ao desprestígio da mobilização e da sensibilização, conforme apontado no estudo, refletem-se na fraca articulação entre os sujeitos locais, resultando em uma governança enfraquecida e em um planejamento turístico desarticulado. Essas disparidades surgiram quando, com a instituição do Programa de Regionalização do Turismo nos territórios, a partir das demandas do Ministério do Turismo, exigiu-se uma implementação rápida, cuja necessidade de aplicabilidade das diretrizes nas regiões obedeceu – e ainda obedece – a um ritmo acelerado, sem a devida articulação – inclusive temporal – entre os sujeitos inseridos nas cidades, herança do PNMT, mas não nos coletivos de municípios. Assim confirmam os autores, corroborados por Bantin, Fratucci e Trentin (2020), que a sensibilização e a mobilização foram atropeladas, notadamente pela gestão pública e, em menor grau, pelo setor produtivo, para que os preceitos do PRT fossem implantados de forma mais célere, apartando a sociedade civil desse processo.

Isso vem comprometendo o envolvimento e a colaboração dos membros das instâncias de governança, sobretudo porque não há mecanismos sólidos de regulamentação e apoio. Sem diretrizes unificadas e padrões para a mobilização, o engajamento das comunidades locais tornou-se limitado, reduzindo a efetividade das iniciativas do programa. Este sequer pode configurar a democratização política desde seu ponto inicial, isto é: se não consegue realizar, satisfatoriamente, o conjunto de ações voltadas à sensibilização e mobilização, todo o tecido da

democratização e participação política se desgasta, sendo costurado no espaço-tempo dos territórios turísticos brasileiros.

Isso resultou na fraca compreensão dos papéis de cada segmento dentro da governança regional, pois, em regra, a política pública criou dois grandes grupos de sujeitos, mesmo com a representação de ambos na instância descentralizada: aqueles que exercem grande interferência política e aqueles que não exercem. Isso levou à priorização de interesses municipais específicos, em detrimento de uma visão coletiva de desenvolvimento turístico regional. Segundo os autores, isso tende a favorecer, em primeiro grau, a gestão pública e também, direta ou indiretamente, o setor produtivo do turismo (Bantin, Fratucci e Trentin, 2020).

Essa prevalência leva à segunda característica: o poder econômico, representado pelo poder de barganha do setor produtivo, reunido em associações corporativas, direciona as ações de turismo dentro das instâncias de governança regional. Não é novidade, como aponta Fernandes (1976) e como é amplamente debatido nesta tese, que parte da elite econômica, durante o período republicano, utilizou o Estado brasileiro para reproduzir seus interesses e seu próprio capital. Como evidenciam Xavier, Totti e Radatz (2021), esse fenômeno também se verifica na gestão regional do turismo.

As instâncias de governança regional, que, em seu planejamento original, deveriam equilibrar interesses locais e desenvolver o turismo de forma sustentável, estão demasiadamente influenciadas pelo capital econômico e por interesses privados, que se sobrepõem ao bem público, à democracia participativa e às reais necessidades do desenvolvimento do turismo e da melhoria da vida dos autóctones. Fernandes e Coriolano (2015) destacam que o envolvimento dos indivíduos nas instâncias de governança nem sempre se traduz em um verdadeiro compartilhamento de poder. Quando o foco está em maximizar os retornos econômicos, o interesse privado tende a se sobrepor às necessidades coletivas e culturais, resultando em uma governança orientada pela lógica de mercado, com baixo compromisso com a inclusão social.

Beritelli, Bieger e Laesser (2007) alertam que as redes de governança do turismo, em uma análise global, são historicamente moldadas para esse fim. Isso se confirma, conforme apontam Beni (2006), Gastal e Moesch (2007) e Sousa (2024b), na política de turismo regional no Brasil, sendo essa opinião do setor produtivo do turismo deliberadamente elevada ao predomínio das decisões nas instâncias de governança regional. As ações pensadas pelo

mercado, representadas pelas deliberações desses atores, historicamente têm encontrado respaldo na gestão pública do turismo no Brasil.

Essa predominância resulta em claros desequilíbrios, com o setor privado assumindo uma posição de controle em detrimento da participação de outros sujeitos. Com o avanço e a consolidação do meio técnico-científico-informacional e das teses neoliberais, Dredge (2006) alerta para o perigo das alianças público-privadas no turismo, nas quais o Estado se torna refém dos interesses comerciais, contribuindo para a mercantilização das atrações locais. Assim, o turismo perde sua função de promoção do desenvolvimento regional e passa a reforçar uma participação moldada pelas lógicas econômicas, nas quais o lucro define as políticas e decisões, afastando-se dos princípios de governança inclusiva e democrática, conforme observado por Sousa (2024c) na criação de operações urbanas consorciadas nos espaços do turismo e lazer.

Outro aspecto crítico identificado pelos autores, que maximiza a barganha do empresariado na gestão pública do turismo, é a centralização das decisões nas mãos de gestores públicos com forte ligação ao empresariado. Por um lado, o gestor tende a possuir uma ideologia que privilegia o desenvolvimento do capital como primordial, e, assim, sua gestão favorece essas ações em detrimento de outras. Por outro lado, essa centralização é concreta quando os próprios gestores do turismo fazem parte do setor produtivo e são alçados à administração pública por meio de acordos políticos.

A grosso modo, essas situações são facilmente observáveis na gestão pública no Brasil, onde o gestor público, geralmente, é vinculado – senão ele mesmo – a um pequeno ou médio empresário, seja proprietário de meios de hospedagem, de atrativos turísticos ou de estabelecimentos de alimentação e bebidas. Essa posição, segundo Fernandes e Coriolano (2015), esvazia ainda mais o propósito da governança descentralizada, pois o *trade* turístico passa a compor tanto o segmento empresarial quanto o do Estado.

Outra consequência, como evidenciado por Wegner (2012), é que essa estrutura mercadológica, dentro da burocracia estatal, prioriza metas de crescimento econômico – e não de desenvolvimento, como discute Furtado (1967) – e ignora as demandas culturais e ambientais locais, tornando a governança um processo formal, sem participação genuína. Em suma, o foco no poder econômico acarreta consequências prejudiciais, como a intensificação das desigualdades sociais e ambientais, e uma fragilidade da governança, que deveria ser um espaço de equilíbrio entre os diversos interesses no turismo.

Essa configuração deságua na preponderância de um segmento de sujeitos em detrimento de outros, o que gera a terceira consequência: os contratempos existentes entre esses segmentos – Estado, setor produtivo do turismo e sociedade civil. Como visto anteriormente, esses sujeitos têm visões e ideologias de mundo diferentes, que se refletem em suas ações e, por fim, são materializadas por meio de práticas políticas, conforme observam Faria, Karam e Santos (2017) e Secchi, Souza Coelho e Pires (2021). Tais visões de mundo geram, em decorrência dos assuntos debatidos na arena política do turismo, conflitos entre esses sujeitos, que acabam por gerar contratempos contínuos no contexto da governança do turismo. Essas dificuldades revelam a complexidade da democratização política da gestão do turismo e, consequentemente, da concretização da regionalização do turismo.

Em primeiro lugar, esses conflitos são causados pela falta de clareza na definição de papéis e responsabilidades entre os setores. Embora as instâncias de governança regional reúnam representantes dos municípios, ainda carecem de uma estrutura formalizada que facilite a participação equilibrada dos diferentes sujeitos, sobretudo da comunidade. Essa ausência de estrutura faz com que seja permanente "a dificuldade gerada pela não existência de normativas internas, o que impossibilitava que houvesse cobrança pela participação efetiva dos membros e que a discussão sobre possíveis contribuições financeiras fosse viabilizada" (Xavier, Totti e Radatz, 2021, p. 104).

Outro ponto de crítica que acirra os conflitos entre os segmentos dentro da região turística, segundo Svensson, Nordin e Flagestad (2005), é a dependência entre o *trade* turístico e as instituições estatais. No caso específico do Programa de Regionalização do Turismo, essa dependência, conforme apontam Bantin, Fratucci e Trentin (2020), refere-se ao apoio de instituições públicas, sendo que, nas regiões turísticas, há privilégios – econômicos e políticos – das cidades com maior centralidade e com um sistema de objetos mais robusto, notadamente aquelas classificadas como "Município Turístico", como demonstraram Sousa e Silva (2025).

Xavier, Totti e Radatz (2021) também apontam que os gestores locais mantêm uma visão isolada de suas próprias demandas municipais, o que gera desconfiança mútua e enfraquece o compromisso com um projeto regional de turismo. A ausência de normativa específica, concebida a partir do conjunto de sujeitos da região, agrava a situação, pois impede a cobrança estruturada por participação e comprometimento dos envolvidos. Esses contratempos permanentes revelam que, sem uma reestruturação formal da governança e uma

integração real dos interesses do setor público, privado e da sociedade civil, a governança regional do turismo enfrenta grandes desafios para alcançar seus objetivos de forma efetiva.

Como consequência, observa-se uma dependência excessiva das cidades e dos sujeitos das cidades melhor categorizadas, o que limita a autonomia da governança e dificulta o engajamento contínuo da sociedade civil inserida na região, que, por sua vez, enfrenta dificuldades em identificar um interesse legítimo em sua participação, percebendo-a como estanque.

Dessa forma, ao interpretar Xavier, Totti e Radatz (2021), percebe-se que a democratização política, no contexto do turismo, ocorreu de maneira discrepante, quando se comparam as intenções do Programa de Regionalização do Turismo com as realidades regionais. Apesar de as decisões serem endógenas, houve desarticulação na mobilização e na sensibilização, o que impediu a criação de condições políticas para o envolvimento de outros sujeitos da gestão do turismo. Nessas circunstâncias, com o pouco envolvimento da população e a exacerbação da influência do setor produtivo do turismo, prevalecem, de fato, as ações relacionadas ao peso de seu poder econômico e político, que se sobrepõem às reais necessidades do turismo. Por fim, essas composições geram conflitos que, por um lado, apartam ainda mais a sociedade civil, relegando-a a um papel inerte na gestão da política pública, enquanto prevalecem as ações do setor produtivo, minando qualquer predisposição à participação.

Essa hegemonia do setor produtivo do turismo nas gestões regionais não é exclusividade das instâncias de governança regional. Ela se materializa no principal organismo de democratização política da gestão do turismo brasileiro: o Conselho Nacional do Turismo. Assim como as instâncias de governança regional – inclusive estas, que foram inspiradas naquele –, é composto pelos mesmos três segmentos apontados por Sousa (2024a): Estado – notadamente, o Governo Federal –; setor produtivo, representado por associações corporativas em nível nacional; e membros da sociedade civil.

Os representantes do Estado são perenes, isto é, têm assento cativo no colegiado. Diferentemente, os representantes do setor produtivo do turismo e da sociedade civil são escolhidos por meio de seleção pública para um mandato bienal, cuja quantidade de selecionados não obedece à paridade. São ofertadas 48 vagas, e as quarenta e oito associações que atendem aos requisitos são selecionadas, sem distinção entre sociedade civil e setor produtivo. Isso revela que o Conselho Nacional do Turismo os percebe como pertencentes a

um mesmo estrato, a uma mesma esfera, ainda que as ideologias, motivações e finalidades sejam distintas. Trata-se, portanto, de uma dificuldade para a sociedade civil.

Essa dificuldade é ainda mais acentuada pelas exigências para ocupar uma vaga no CNT. A primeira é atuar no setor do turismo. A segunda é possuir representação nacional, com filiais estaduais em, no mínimo, cinco unidades da Federação. Ou seja, é praticamente impossível que membros da sociedade civil ingressem na instância federal de turismo. Ao se observar as categorias das associações que podem concorrer a uma vaga, todas estão diretamente ligadas ao setor produtivo do turismo: a) agências e operadoras de turismo e cruzeiros; b) meios de hospedagem; c) lazer e entretenimento; d) eventos e *marketing* de destinos turísticos; e) alimentação e bebidas; f) transportes turísticos; g) atrativos turísticos; e h) organizações patronais. Apesar disso, há três exceções: representantes da academia, da mídia e de centrais e sindicatos ligados aos trabalhadores do turismo.

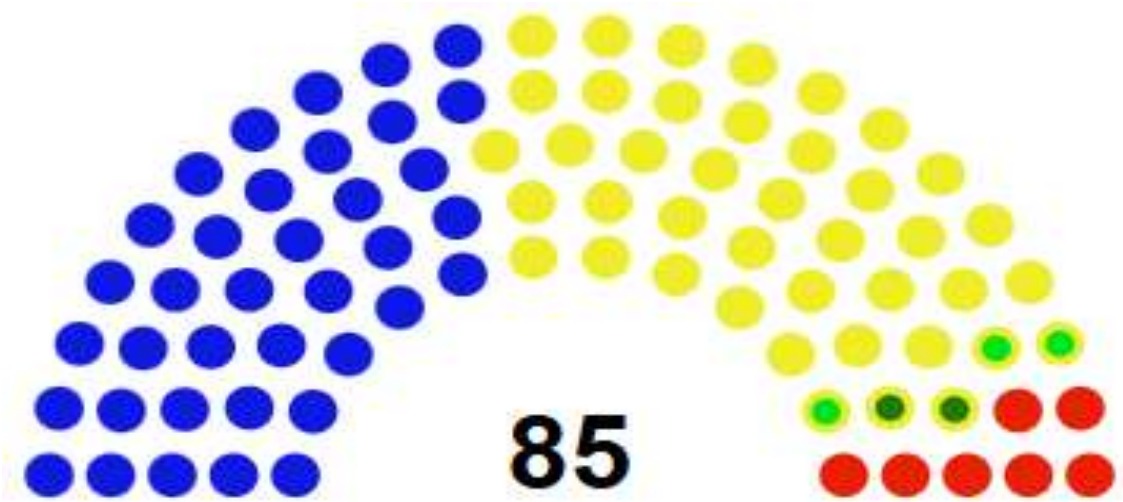
Além disso, a participação desses sujeitos nas reuniões do CNT é voluntária, sendo que todas as reuniões ocorrem em Brasília, com frequência trimestral, e os custos de deslocamento e estada são de responsabilidade das entidades. Ou seja, o deslocamento e a permanência na capital federal – uma cidade historicamente cara e que, apesar de sua elevada qualidade de vida, apresenta um preço médio de serviços, inclusive turísticos, superior à média brasileira, como aponta Sousa (2024b) – inviabilizam, para muitas associações da sociedade civil, sua participação no colegiado. Isso acaba por desencorajá-las também sob esse viés, conforme afirmam Brandão, Baldi e Alban (2014).

Ao se analisar a composição do Conselho Nacional do Turismo, escolhida em 2023, com posse concretizada em 2024 e mandato até o primeiro semestre de 2026, percebe-se uma configuração quase homogênea. Como observam Brandão, Baldi e Alban (2014), essa composição criou uma relação de causa e efeito entre o CNT e as instâncias de governança regional: a predominância do setor produtivo no colegiado federal torna-se um espelho, refletindo-se, também, nas instâncias de governança regionais, em consonância com Xavier, Totti e Radatz (2021).

Do total de 85 membros, 43 são rotativos, conforme os últimos parágrafos, e 40 são representantes de algum órgão ou entidade do Governo Federal ou de outras esferas da administração pública. Incluem-se, também, nessa contagem, as entidades paraestatais, que, embora vinculadas ao Estado, atuam, na maioria das vezes, em prol do setor produtivo, sendo,

de fato, mais próximas a este. Além desses, dois membros são nomeados diretamente pelo presidente da República, em razão de sua importância estratégica no contexto do turismo brasileiro, sem a necessidade de seguir qualquer categoria obrigatório, conforme demonstram o Gráfico 2 e o Quadro 12.

Gráfico 2. Diagrama em arco da composição do Conselho Nacional do Turismo. Em azul, assentos da administração pública. Em amarelo, de instituições do setor produtivo. Em verde claro, do Sistema S. Em verde escuro, indicados pelo presidente da República. Em vermelho, de membros da sociedade civil



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Quadro 12. Membros do Conselho Nacional do Turismo

Segmento do Estado	Segmento do setor produtivo do turismo	Segmento da sociedade civil
Ministério do Turismo	ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens	ABBTUR – Associação Brasileira dos Bachareis em Turismo
Casa Civil da Presidência da República	ABCMI - Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade	ABRAJET - Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo

Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária	ABEAR - Associação Brasileira das Empresas Aéreas	ANPTUR - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
Ministério da Cultura	ABEOC - Associação Brasileira de Empresas de Eventos	CLAEC - Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura
Ministério da Defesa	ABETA - Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura	CONTRATUH - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo
Ministério do Desenvolvimento Agrário	ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira	FENAGTUR - Federação Nacional dos Guias de Turismo
Ministério do Desenvolvimento Social	ABITUR - Associação Brasileira de Ilhas Turísticas	MUDA COLETIVO
Ministério da Indústria, Serviços e Comércio Exterior	ABLA – Associação Brsaileiroa de Locadora de Automóveis	
Ministério dos Direitos Humanos	ABOTTC - Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos e Culturais	
Ministério da Educação	ABR – Associação Brasileira de Resorts	
Ministério da Fazenda	ABRAFESTA – Associação Brasileira de Eventos	
Ministério da Integração Nacional	ABRAPE - Associação Brasileira dos Promotores de Eventos	
Ministério do Desenvolvimento Regional	ABRASEL - Associação Brasileira de Bares e Restaurantes	
Ministério da Justiça e Segurança Pública	ABRASTUR – Associação Brasileira de Turismo Social	
Ministério do Meio Ambiente	ABRATURR – Associação Brasileira de Turismo Rural	
Ministério do Planejamento e Orçamento	ABTLC - ASsociacao Brasileira de Trilhas de Longo Curso	
Ministério de Portos e Aeroportos	ABET – Agência Brasileira de Engenharia Turística	
Ministério dos Povos Indígenas	AMPRO – Associação de *Marketing* Profissional	

Ministério das Relações Exteriores	ANACAMP – Associação Nacional dos Campings	
Ministério do Trabalho e Emprego	ANR – Associação Nacional de Restaurantes	
Ministério dos Transportes	ANTTUR - Associação Nacional dos Transportadores de Turismo e Fretamento	
Agência Nacional de Aviação Civil	BITO – Associação Brasileira de Turismo Receptivo	
Banco da Amazônia	BLTA – Agência Brasileira de Turismo de Luxo	
Banco do Brasil	BRAZTOA - Associação Nacional das Operadoras de Turismo	
Banco do Nordeste	CLIA BRASIL - Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos	
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	CNC – Confederação Nacional do Comércio	
Caixa Econômica Federal	CNTUR – Confederação Nacional de Turismo	
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	CNT – Confederação Nacional de Transportes	
Superintendência da Zona Franca de Manaus	ENOTURISMO BRASIL – Associação de Enoturismo do Brasil	
EMBRATUR	FBAJ - Federação de Albergues da Juventude	
Comissão Parlamentar de Turismo da Câmara dos Deputados	FENATUR – Federação Nacional do Turismo	
Comissão Parlamentar de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal	FOHB- Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil	
Conselho Nacional de Justiça	SINDEPAT - Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas	
Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo	UBRAFE - União Brasileira de Feiras e Eventos de Negócios	

Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo	UNEDESTINOS - União Nacional de Conventions Bureaux e Entidades de Destinos	
CNM	Câmara de comércio e turismo LGBTQIA+	
SEBRAE		
SENAC		
SESC		
Indicado pelo presidente da República: Guilherme Paulus, dono e fundador do Grupo CVC		
Indicado pelo presidente da República: Cláudio Magnavita, conselheiro da CNC		

Fonte: Ministério do Turismo (2024).

Ao se observar a realidade da composição de assentos do CNT e, ao considerá-lo como o principal fórum de discussão das políticas públicas de turismo e de seu desenvolvimento no Brasil, evidencia-se uma limitação por não oferecer verdadeira representatividade e inclusão dos diversos agentes que compõem o turismo. Embora a estrutura de governança busque abranger as decisões turísticas de forma descentralizada, há uma visível predominância de interesses de membros do setor produtivo, como também atestam Bantin, Fratucci e Trentin (2020) e Xavier, Totti e Radatz (2021).

Mesmo que haja uma maioria quantitativa de membros do Estado, percebe-se que, de fato, outros membros aparecem como dúbios, como as entidades paraestatais, que são financiadas em parte pelo Estado, mas subvertem suas funções para o suporte de serviços deste, e os membros indicados pelo presidente da República, que representam diretamente empresas e confederações empresariais ligadas ao turismo, como Guilherme Paulus, dono e fundador da maior agência de turismo do Brasil, fazendo com que a opinião, a discussão das pautas e as orientações de voto tenham maioria desses sujeitos, subjugando a sociedade civil e até mesmo o Estado.

Só para constar, antes de Cláudio Magnavita, o indicado pelo presidente da República, ainda na primeira gestão de Dilma Rousseff (2011-2013), era o professor Mário Carlos Beni, professor aposentado de turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, provavelmente o maior estudioso do turismo no Brasil na atualidade. Em vez de seu nome ser substituído por outro acadêmico de igual importância e conhecedor do turismo, foi nomeado um jornalista que, apesar de ter trabalhado na administração pública, atualmente representa duplamente a Confederação Nacional do Comércio no colegiado.

Ao se considerar que, apesar de o CNT ser um colegiado consultivo, seus membros têm expressa influência e contato direto com o ministro do Turismo, que preside o colegiado, além de terem, antecipadamente, acesso às ações que serão pensadas pelos órgãos federais de turismo, inclusive a EMBRATUR, representada por seu presidente.

A importância dessa constatação é que as instâncias de governança foram inspiradas no funcionamento do CNT, como está taxativamente escrito em Brasil (2007). Elas, em tese, deveriam compor a pluralidade de sujeitos da mesma forma que o colegiado federal o faz, mas com caráter muito mais participativo, paritário, executivo e deliberativo, no qual diversas vozes

locais poderiam contribuir para a construção de políticas públicas adequadas às realidades regionais.

Porém, as instâncias de governança regional e, portanto, a democratização política dentro do contexto do Programa de Regionalização do Turismo, apropriaram-se não das melhores práticas do CNT, mas de seus pontos desafiadores para a efetividade da política pública. A sociedade civil fica restrita a uma pequena parte dos membros, em torno de 10%. Não há membros que representem a sociedade civil concebida de maneira orgânica; as que o fazem são já associações representativas, como a ANPTUR, a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, e a CONTRATUH, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade. Ou seja, são sujeitos já organizados, que não necessariamente foram conscientizados a partir da mobilização e da sensibilização, dada a instituição da política pública.

A partir da interpretação de Xavier, Totti e Radatz (2021) e Sousa (2025a), o que se concebe no CNT foi replicado nas instâncias de governança regional, que, em muitos casos, priorizam interesses de entidades e associações ligadas ao setor privado, especialmente àquelas que detêm poder econômico e influência política. Esse desequilíbrio gera uma política que tende a beneficiar o setor produtivo do turismo, enquanto ignora ou minimiza as demandas e interesses das comunidades locais e da sociedade civil, que permanecem como coadjuvantes em um processo de decisão que, em tese, deveria ser inclusivo. Essa composição, com maior peso do setor produtivo na participação política do Programa de Regionalização do Turismo, tende a ser prejudicial para os demais segmentos de sujeitos e afeta diretamente o território.

Segundo Santos (2011), historicamente, essa composição foi provocada e deu-se no limiar do neoliberalismo e da consolidação da globalização, no meio técnico-científico-informacional, que tem suas origens na Década de 1970 e se consolidou nas Décadas de 1980 e 1990. Ela é, sim, um desdobramento do sistema capitalista, que, comandado por seus sujeitos hegemônicos, surgiu em decorrência da aceleração e da imposição da globalização.

A globalização, segundo Santos (2011), é reproduzida pelas características da unicidade técnica e do motor único. A primeira revela que esse processo de globalização está estritamente ligado às técnicas de informação e à tirania do dinheiro: por meio deles, há a criação de uma técnica única, global, cujo domínio deve ser padrão, e as técnicas não mais utilizadas são apropriadas pelos sujeitos não hegemônicos. O motor único gira em torno da

grande concorrência no sistema capitalista, que se consolida após o terceiro quartel do Século XX, em que a competitividade e a produtividade ditam as novas atribuições dos sujeitos hegemônicos e do modo de produção capitalista.

Dada essa complementaridade, para o sistema capitalista e seus sujeitos que o controlam, é muito mais lucrativo homogeneizar as técnicas para a criação de um padrão em que a eficácia e a eficiência proporcionem mais resultados positivos do que negativos para esse mesmo sistema e esse mesmo grupo de sujeitos. E isso teve consequências também no uso do território.

Bauman (2001) descreve como o capitalismo, ao longo do Século XX, modificou a forma de uso do território. Ele o divide em dois momentos: na modernidade sólida, em que as atribuições de uso do território estavam ligadas a uma lógica fordista, na qual a conquista do poder vinha, sobretudo, pela conquista de territórios – a fábrica mais poderosa era a que tinha maior disposição na configuração territorial de alguma cidade ou região, o império mais poderoso era o que tinha mais colônias, etc. Na modernidade líquida, por sua vez, modelada a partir do fim da Década de 1960, o território é afetado pela lógica da globalização, que, conforme a referência a Santos (2011), unificou grande parte das técnicas, sobretudo aquelas com incremento tecnológico, e, com isso, homogeneizaram-se essas mesmas técnicas nos territórios e em seus usos.

A partir da Década de 1990, é possível observar, com a interpenetração do neoliberalismo no sistema capitalista mundial, a diminuição do tamanho do Estado, as privatizações e o aumento do investimento privado nos países ditos em desenvolvimento e desenvolvidos. Tal como afirma Piketty (2014), os governos começam a ter outras atribuições: serem flexíveis aos interesses das empresas globais. Santos (2011) é enfático ao afirmar que, a partir dessa atribuição da globalização e do sistema capitalista, há a "morte da política" (Santos, 2011, p. 63). O autor também deixa bem claro o que ocorre com as políticas públicas a partir dessa fase histórica do sistema capitalista:

> Trata-se de uma política de novo tipo, que nada tem a ver com a política institucional. Essa última se funda na ideologia do crescimento, da globalização etc. e é conduzida pelo cálculo do "partido das empresas". [...] [As políticas públicas] estão a serviço das forças socioeconômicas hegemônicas (Santos, 2011, p. 133).

Isso também é corroborado por Peroni (2003) quando, no auge do neoliberalismo, a partir da Década de 1990, o Estado se descentraliza, mas, ao mesmo tempo, perde sua força, sendo-lhe atribuído o mínimo para as políticas públicas e o máximo para o capital. Isso culminou, entre outras consequências, no fortalecimento da lógica de se fazer políticas públicas voltadas à competitividade e à eficácia do sistema capitalista e de suas empresas, sobretudo as transnacionais.

O planejamento estatal – e o do turismo inclui-se nesse escopo – foi relativamente impactado pelas lógicas neoliberais e globalizadas: sai o Estado planejador para dar lugar a um compartilhamento desses afazeres com a iniciativa privada e com as grandes corporações. No Brasil, são bastante nítidas essas duas visões de "Estado" quando se estudam as políticas de turismo ao longo da segunda metade do Século XX. Ambas ocorreram em escala global, como consequência do sistema capitalista dos respectivos períodos.

Ao observar o que ocorreu com o turismo, percebe-se que esse caso também foi comum: revelou-se na implementação do PNMT, já relatado na Seção II. E o próprio PRT foi uma resposta aos erros e à ineficiência do primeiro, o que confirma a tese defendida por Santos (2011). O Programa de Regionalização do Turismo, em 2004, surge nesse contexto e, segundo Sousa e Araújo Sobrinho (2024a), em vez de favorecer as necessidades do turismo e da regionalização, tende a atender, a partir do Estado, às necessidades do mercado do turismo. E, com isso, afeta toda a sua constituição, desde a formulação: da região turística, da descentralização administrativa e da democratização política.

Como consequência, Santos (2011) esclarece que, quando o interesse do setor produtivo se torna majoritário em uma política pública, isso é prejudicial, pois:

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

Assim, é possível observar que a criação de um modelo de governança regional, que deveria fomentar a participação coletiva e democrática, foi desvirtuada pela adoção de critérios neoliberais e tecnocráticos, que desmobilizam a sociedade civil e mantêm o controle das decisões nas mãos do governo central. Em vez de promover um verdadeiro processo de

democratização, o PRT reforçou as desigualdades regionais, favorecendo soluções individuais e centralizadas e, quando coletivas, centradas no setor produtivo do turismo. Portanto, a gestão do turismo no Brasil, sob a influência das diretrizes da OMT, acabou por fortalecer a concentração política entre os agentes do Estado, que, influenciados pelos agentes privados, enfraqueceram o processo democrático nas políticas públicas de turismo.

Por um lado, como aponta Diniz (1999), isso fortalece a concentração decisória nas elites burocráticas, reforçando seu escopo tecnocrático, que acabam por gerir os processos sem o envolvimento direto do poder público. A centralização do poder nas mãos de uma burocracia técnica revela o isolamento das pressões sociais e políticas, desqualificando o espaço público enquanto *locus* de disputa democrática, entende Kingdon (1995).

Ao mesmo tempo, a participação social tende a ser engessada por uma imposição de verticalidades às regiões e à gestão, tornando a participação social invisibilizada, contrariando as formulações e a própria institucionalização da regionalização do turismo, atenta Sousa (2025a), corroborando com Diniz (1999) e Santos (2011).

3.4. Por que, então, o Programa de Regionalização do Turismo não regionalizou o turismo?

Ao observar os três categorias levantados, percebe-se que o Programa de Regionalização do Turismo se deu de maneira falha. Ele, como um todo, é uma inovação, ao demandar uma maior aproximação ao lugar, a partir da região turística e da instância de governança regional. Porém, na realidade, percebe-se, notadamente, um distanciamento entre eles.

A partir dos categorias pesquisados, o conceito de "região turística" é tratado como uma falha, devido à sua criação baseada em uma coesão de interesses mercadológicos e tecnocráticos, sem levar em conta a diferenciação dos territórios e suas particularidades socioeconômicas, culturais e espaciais. Essa abordagem limita-se a divisões puramente administrativas e comerciais, pautadas em uma lógica de mercado que atende exclusivamente aos interesses do setor econômico e burocrático central, marginalizando as realidades e necessidades das comunidades locais. Logo, as ditas regiões turísticas não são territórios do turismo, mas territórios do mercado turístico institucionalizados.

O primeiro indício disso se dá pela própria concepção de uma região turística no Programa de Regionalização do Turismo, pois é feita por meio de um recorte geográfico padronizado, em que predominam os critérios de fluxo de turistas, infraestrutura e capacidade de consumo. Tal enfoque ignora o contexto e a complexidade dos territórios, que não refletem a diversidade e o uso real do espaço pelo fenômeno turístico. A configuração da região, nesse sentido, torna-se um artifício simbólico e superficial, projetado para atender a uma demanda específica.

Além disso, o modelo imposto pelo PRT desconsidera a produção e a diferenciação do espaço geográfico, pois a região é criada não como um reflexo do uso territorial autêntico, mas como uma "paisagem mercadológica" direcionada ao consumo turístico. A representação simbólica torna-se mais relevante do que as práticas territoriais, enfatizando elementos de atração que reforçam a mercantilização do espaço. Essa configuração trata a região como um palco, uma cena a ser consumida, desconsiderando o valor intrínseco e a historicidade dos territórios e das relações sociais que os constituem.

A região turística, da maneira como é desenhada, é um *locus* do meio técnico-científico-informacional, que tende a padronizar o território em benefício do capital, transformando-o em um mero palco para o desdobramento desse próprio capital. A ausência de uma abordagem que considere as múltiplas dimensões do território e a apropriação do espaço pela comunidade local resulta em uma falsa coesão regional, servindo apenas para perpetuar um sistema de desigualdades, em que os espaços mais produtivos e lucrativos recebem a maior parte dos investimentos, como atesta Silva (2020). Dessa forma, a ideia de "região turística" não observa a complexidade do território na constituição das dinâmicas do fenômeno turístico, tratando-o como inerte.

Outro aspecto relevante na análise dessa política pública é a maneira como o Ministério do Turismo, na prática, gerencia o turismo no Brasil. Observa-se que, embora o órgão federal utilize o conceito de "regiões turísticas" para elaborar suas diretrizes, a implementação concreta das ações ocorre com base em métricas municipais. Por exemplo, classificações, repasses de recursos e promoções turísticas são direcionados a cidades ou municípios específicos, e não às regiões como um todo. Essa abordagem gera uma contradição: o próprio Ministério, ao priorizar os municípios, acaba marginalizando as regiões que originalmente servem de base para o planejamento. A incoerência não está apenas na concepção

burocrática e mercadológica do termo "região", mas também na desconexão entre o discurso institucional e a prática efetiva nas políticas de turismo no Brasil, reproduzindo a mesma lógica – de municipalização – do famigerado PNMT.

Na verdade, o que esta tese conclui é que, a partir dos arranjos institucionais da gestão do território sob a ótica do fenômeno turístico, o que a política pública reforçou, dada uma esteira temporal na qual foram constituídos os sistemas de ações e objetos do turismo ao longo do espaço-tempo, foi uma otimização da escala local. A partir das especificidades desses municípios – categoria político-administrativa que os abriga –, passaram a se especializar no território, gerando uma divisão do trabalho mais técnica do que a de outros territórios, fazendo com que a tecnosfera do turismo desses lugares se tornasse mais espessa, consubstanciada com recursos do capital público, a partir de recursos governamentais, coadunados com os do capital privado. Assim, houve o reforço dessa dinâmica e, paralelamente, sua influência sobre outros territórios, gerando uma rede urbana própria e específica, a partir das ações e dos consequentes objetos do turismo. Logo, esta tese afirma que o que o PRT manifestou foram redes urbanas do turismo no espaço-tempo brasileiro do primeiro quartel do Século XXI, e não criou regiões turísticas.

Sobre o segundo categoria, a descentralização administrativa no turismo brasileiro, promovida pelo Programa de Regionalização do Turismo, revela uma estrutura centralizadora, em que a União mantém controle e influência decisivos, o que caracteriza uma imprecisão da descentralização e, ao se observar a constituição do Brasil, acaba por reproduzir práticas históricas, reafirmando a não descentralização. Esse fenômeno ocorre devido a múltiplas razões que fundamentam essa perpetuação do poder central, ainda que, oficialmente, se declare uma delegação de funções e responsabilidades a instâncias locais e regionais.

Primeiramente, a estrutura do federalismo brasileiro contribui para essa centralização, como debatem Fernandes (1976) e Castro (2005). Diferentemente de países como os Estados Unidos, onde as unidades federativas possuem grande autonomia, no Brasil, a União detém a responsabilidade financeira e reguladora de várias políticas, incluindo o turismo. A Constituição de 1988, ao instaurar o pacto federativo, visava distribuir poder e promover autonomia; contudo, ao longo dos anos, o Governo Federal tem concentrado a arrecadação e a execução das políticas públicas (Dulci, 2002). Esse cenário criou uma dependência dos estados

e municípios, que não dispõem de recursos próprios suficientes para financiar e implementar políticas locais, resultando em uma concentração decisória e financeira na União.

Ademais, o PRT adota diretrizes da OMT, que trazem uma abordagem padronizadora e hierárquica para a gestão do turismo, apontam Deus (2021) e Scrivano (2021). Essa influência da OMT representa uma lógica demasiadamente intervencionista, com moldes neocolonialistas, em que recomendações e padrões internacionais ignoram as especificidades e necessidades locais, impondo uma agenda global que favorece o setor privado internacional. No Brasil, a hierarquização dos destinos turísticos, promovida pelo Instrumento de Categorização dos Municípios, reflete essa orientação, pois privilegia grandes centros com infraestrutura e fluxo turístico, geralmente cidades categorizadas como "Municípios Turísticos", que concentram o investimento e a atenção governamental. Essa hierarquia reforça a centralização de recursos, pois municípios menores, ainda que possuam potencial turístico, são relegados a segundo plano, dada sua baixa classificação: é nas primeiras cidades que estão os maiores aeroportos, para onde o fluxo turístico brasileiro converge e para onde a maior parte dos recursos do Ministério do Turismo é dirigida, e onde estão as cidades que recebem mais turistas.

Outro fator é o controle financeiro exercido pela União, que monopoliza o financiamento do turismo por meio de mecanismos como o FUNGETUR e o PRODETUR. Tais fundos favorecem investimentos em municípios com infraestrutura turística e potencial econômico, reforçando a ideia de que o desenvolvimento do turismo deve ocorrer em áreas que já possuem objetos do turismo com vantagens territoriais estruturais, isto é, que já apresentam fluxos turísticos consistentes e ações institucionais consolidadas. Ao centralizar o controle sobre o financiamento e priorizar “Municípios Turísticos”, a União limita a autonomia dos entes locais, que acabam reféns de recursos e de diretrizes federais para manter suas políticas de turismo.

Por fim, a influência política dentro do Ministério do Turismo reforça essa centralização. Historicamente, o ministério é conduzido por representantes com ligações políticas, cuja atuação visa manter a influência sobre os repasses e investimentos no turismo. Esse quadro, conhecido como "presidencialismo de coalizão", com nuances paternalistas, possibilita que o Governo Federal exerça influência política ao destinar recursos conforme interesses específicos, muitas vezes em alinhamento com as intencionalidades do principal gestor público do turismo no Brasil.

Dessa forma, a centralização no turismo brasileiro, sob o pretexto de descentralização, é mantida por meio de uma estrutura federal centralizada, das influências da OMT que ditam uma política hierárquica, do controle financeiro da União e da dinâmica política que orienta os repasses de recursos. Esses elementos materializam uma desvirtuação da descentralização, em que o turismo brasileiro continua fortemente centralizado na União, em contradição com o discurso de autonomia regional promovido pelo PRT.

O terceiro categoria demonstra ser uma imperfeito ao não incentivar a participação cidadã de maneira efetiva. Teoricamente, o PRT deveria estimular a participação por meio da sensibilização e da mobilização social, mas, na prática, essas etapas se revelam atropeladas, cristalizando a fragilidade da cidadania no Brasil. A governança regional, idealizada para ser democrática e deliberativa, torna-se refém de dinâmicas de poder, dominadas pelo setor produtivo do turismo e com pouca influência da sociedade civil, que se torna minoritária nas discussões e deliberações.

Em primeiro lugar, o processo de sensibilização e mobilização, que deveria preceder a implementação de instâncias participativas, acaba não ocorrendo conforme o esperado. O PRT prevê a democratização por meio de uma participação ativa da sociedade civil e do poder local, mas, na prática, essas ações se restringem a uma retórica de descentralização, sem base estrutural ou incentivo real para incluir a comunidade de maneira integral. As diretrizes propostas são raramente executadas, o que distancia a população dos processos de decisão e resulta em um turismo moldado essencialmente pelas demandas econômicas do setor produtivo do turismo. O poder econômico desse setor, por sua vez, é outro fator crucial que compromete a democratização política no PRT.

Esse setor exerce um poder de barganha significativo sobre outros sujeitos, incluindo instâncias governamentais, direcionando as pautas e os recursos de maneira a beneficiar interesses privados. Em muitos casos, as deliberações nas instâncias de governança regional acabam sendo dominadas por esses sujeitos econômicos, enquanto as vozes da sociedade civil são reduzidas ou ignoradas. Esse cenário reflete uma estrutura de governança permeada por influências neoliberais, à qual a descentralização almejada se adapta mais à conveniência do setor produtivo do que à promoção de uma cidadania participativa.

Além disso, o envolvimento da sociedade civil, um elemento essencial para a democratização, também é limitado. As instâncias regionais deveriam atuar como espaços

deliberativos abertos a todas as partes interessadas, mas, na prática, o domínio do setor produtivo afasta a comunidade dos debates, permitindo que empresas e agentes privados moldem o turismo de acordo com suas necessidades e padrões econômicos. Consequentemente, a política pública de turismo se molda conforme os interesses de mercado, restringindo o engajamento popular a uma participação superficial, frequentemente apenas para cumprir requisitos institucionais.

Esse processo resulta em um cenário em que a descentralização política e a participação pública são condicionadas aos representantes do capital, o que transforma o território e a gestão do turismo de maneira a atender à lógica capitalista. Acentuadas no período neoliberal, as políticas e instâncias que deveriam possibilitar a integração de diversas vozes são capturadas por interesses corporativos, que direcionam a configuração do turismo para seus próprios moldes, mantendo uma visão míope de descentralização. Em síntese, o PRT falha em seu propósito democratizante, pois, por um lado, de fato concebe uma deliberação exógena, porém, nas mãos do setor produtivo, perpetua a fragilidade da cidadania, incapaz de promover uma participação efetiva e equitativa na política de turismo.

O território, ao ser partícipe nas ações contraditórias dessa política pública, pensado como um abrigo – uma instância de integração e pertencimento –, de fato transforma-se em território usado como recurso, subordinado às lógicas do capital e das estratégias mercadológicas. Essa perversão se manifesta de maneira concreta em três dimensões: a região turística, a descentralização administrativa e a democratização política, cada uma evidenciando contradições estruturais que reforçam desigualdades socioespaciais e a instrumentalização do território.

O PRT, ao planejar o espaço como abrigo, fracassa em reconhecer a complexidade e a totalidade do território. A região turística, a descentralização administrativa e a democratização política, concebidas como instrumentos de inclusão e desenvolvimento, transformam-se em mecanismos de controle e exploração do espaço. O território, em vez de ser vivido e integrado, é usado como recurso, subordinado às lógicas do capital e do mercado. Além disso, pensado como um contraponto às políticas anteriores, as contradições não aparecem quando comparadas às suas homônimas anteriores, substancializadas em si, conforme Quadro 13. Ao contrário, quando o Programa de Regionalização é reproduzido como qualquer outra política de turismo,

reforça suas fragilidades, dotando-as de desafios estruturais dentro da gestão pública brasileira, bem como da sociedade brasileira em si.

Quadro 13. Discurso institucional à realidade concreta do território: o caso do Programa de Regionalização do Turismo

<table>
<tr><th>Políticas de turismo anteriores</th><th>Intencionalidades no PRT</th><th>Realidades no PRT</th></tr>
<tr><td colspan="3">Região Turística como locus do turismo</td></tr>
<tr><td>Antes do PNMT: Nas destinações já consolidadas.</td><td rowspan="2">Integração entre as diversas cidades contidas dentro de uma região turística</td><td rowspan="2">Turismo priorizou-se nas regiões onde há municípios mais consolidados, e dentro delas, dentro dos “Municípios Turísticos”.</td></tr>
<tr><td>PNMT: Nos municípios já consolidados</td></tr>
<tr><td colspan="3">Descentralização administrativa como base da gestão do Turismo</td></tr>
<tr><td>Antes do PNMT: Planejamento eminentemente estatal, com uma centralização no Governo Federal</td><td rowspan="2">Descentralizada, com a concentração administrativa na instância de governança regional, sendo as outras instâncias – federal, estaduais e municipais – constituidora de aportes de recursos.</td><td>Centralização em diretrizes e classificações do Ministério do Turismo, que, a partir dele, são destinados recursos econômicos, técnicos e de pessoal, inclusive emendas parlamentares.</td></tr>
<tr><td>PNMT: Com a intenção de descentralizar, concentrou recursos e normativas no Governo Federal, inclusive o andamento institucional da política</td><td>Destinação de recursos e gestão do turismo no território, na prática, aos municípios brasileiros – e não às regiões – gerando uma hierarquização e uma rede urbana do turismo no Brasil</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="3">Participação e democratização política</th></tr>
<tr><td>Antes do PNMT: Existente somente com o CNT, mas com a ocupação de membros somente do setor produtivo; Extinto no governo Collor.</td><td rowspan="2">Democratização política na região, onde os sujeitos teriam o mesmo poder de voto e veto, paritário inclusive, na instância de governança regional, concebida para ser deliberativa.</td><td rowspan="2">Sobreposição dos membros do trade turístico sobre a sociedade civil, com a maximização do poder político desse segmentos.

Consultivo e não-paritário</td></tr>
<tr><td>PNMT: Instâncias municipais, onde os sujeitos locais tinham a disponibilidade de um colegiado consultivo.</td></tr>
</table>

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Seção IV

Um outro turismo é possível

4.1. As bases para uma outra política de turismo

Ao se atentar para o fato de que o Programa de Regionalização do Turismo está, efetivamente, distante de sua formulação e de seu discurso institucional, esta tese realiza um exercício prático de pensar uma política de turismo no Brasil. Dessa forma, parte-se do pressuposto de compreender para que e para quem esse turismo é feito.

O turismo, centrado na União, que não observa a complexidade dos territórios, despreza a escala regional, bem como impõe um peso considerável do *trade* turístico em suas decisões políticas, aproximando-o mais das políticas de turismo anteriores do que de seu ímpeto inovador, para o qual foi criado. O que se deve pensar, em um exercício lógico, a partir da interpretação dos diversos autores das mais variadas ciências estudados nas seções anteriores, é que essa composição não é casuística e segue uma ordem racional e logicamente pensada: reproduzir as lógicas do capital nessa política pública. Entretanto, na visão deste autor, essa lógica tem duas resultantes práticas: descomplexifica o fenômeno turístico e suas reais necessidades para se desenvolver e, consequentemente, ignora o território e a discussão da dimensão espacial nesse contexto.

Assim, quando se propõe outro turismo, este trabalho parte do pressuposto de que sua função não é reproduzir meramente o capital. Também não é desprezar a razão e a dimensão econômica do turismo, que, querendo ou não, é um fator protagonista do desenvolvimento e de sua consolidação, e também de estagnação de um destino turístico, como brilhantemente discute Butler (2024), em seu ciclo de vida da destinação turística.

O turismo deve, portanto, ser desenvolvido para a maioria da população. Nessa seara está, sim, incluído o *trade* turístico. A questão é que uma nova política não deve incluir somente ele nas tomadas de decisão. Deve envolver outros sujeitos da sociedade civil, incluindo trabalhadores e moradores locais, que são intensamente impactados pelo turismo, seja de maneira maléfica ou benéfica. Deve envolver os agentes do Estado, pois somente eles, conforme confirma Kingdon (1995), têm a capacidade de atuação e de escala de modo a padronizar e capilarizar os recursos e, portanto, os investimentos e os benefícios do turismo. Assim, o turismo deve ser pensado para esses sujeitos, em comum acordo e em conjunto, de

modo que uma política de turismo seja costurada e previamente debatida com todos, para que sua força política seja direcionada de forma mais consciente e para que seus efeitos sejam previsíveis.

A outra pergunta, "para quê?", deve considerar as necessidades do turismo. Ele não deve ser somente uma maneira de gerar lucro e reproduzir o capital, mas também, apoiando-se nas teorias de Krippendorf (2003) e Urry (2007), uma forma de promover o lugar da alteridade e da harmonia. O ciclo de reconstituição do turismo, teoria pensada pelo primeiro, é uma resposta diagramada à necessidade de viajar como forma de fuga da rotina e do cotidiano, um fugídio, sendo um constituinte da cidadania, como discutem Gastal e Moesch (2007), e de natureza decolonial e contra-hegemônica, como aponta Saquet (2022).

Uma política de turismo constitui cidadania, conforme discutem Gastal e Moesch (2007), ao promover a inclusão ativa de diversos sujeitos sociais no processo decisório, como trabalhadores, moradores locais e agentes do Estado. Ao envolver esses atores em debates prévios e acordos coletivos, a política transcende a lógica elitista do *trade* turístico, reconhecendo direitos e responsabilidades compartilhadas. Essa abordagem participativa fortalece a noção de pertencimento e responsabilização coletiva, transformando os indivíduos em agentes políticos capazes de influenciar diretamente as dinâmicas que afetam seus territórios, corroborando a noção de participação política de Dallari (2004). Dessa forma, o turismo deixa de ser uma ferramenta de dominação econômica para se tornar um mecanismo de emancipação, em que a cidadania se constrói na prática dialógica e na corresponsabilização pelo desenvolvimento justo e inclusivo.

Além disso, interpretando Saquet (2022), uma política de turismo decolonial e contra-hegemônica desafia os paradigmas pasteurizados e neoliberais, priorizando saberes locais e práticas comunitárias. Ao rejeitar a exploração colonialista do território e do trabalho, essa política valoriza as relações locais, notadamente geradas entre moradores locais e turistas. A horizontalidade nas relações e a redistribuição de poder para grupos marginalizados – como indígenas, camponeses e comunidades tradicionais – configuram uma resistência às hegemonias globais, afirma o autor. Assim, o turismo transforma-se em um espaço de práxis descolonial, em que a gestão territorial participativa e a cooperação solidária rompem com hierarquias e hegemonias institucionalizadas, afirmando autonomias e reexistências locais contra modelos homogeneizantes.

Desse modo, o turismo passa a ter três razões: a primeira, como discute Krippendorf (2003), é a de ser um gerador de desenvolvimento, e não apenas de crescimento, conforme aborda Furtado (1967) e já discutido anteriormente neste trabalho. A segunda é a de atuar como fator de descanso e de recuperação física, mental e da saúde das pessoas, sendo elevado, dessa forma, no redesenho de uma política pública, à condição de direito fundamental, e não apenas como um sistema ou uma atividade. Assim como o descanso semanal ou as férias remuneradas, o turismo e sua prática devem ser pensados como uma forma de atenuar as estafas do cotidiano, de modo a melhorar a qualidade de vida. A terceira razão é a de participação e construção política contínua, envolvendo todos os sujeitos em sua formulação e, especialmente, em sua implementação.

Esta tese entende que todos esses sujeitos passam pela dimensão espacial. Sem a percepção da complexidade do território, tratando-o como palco, como faz o Programa de Regionalização do Turismo, haverá insuficiência no sucesso dessa nova política. Neste mundo do Século XXI, em que as ações e os objetos estão constantemente sendo alterados, deve-se levar em conta o meio técnico-científico-informacional e o mundo globalizado, em meio a uma radicalização ainda mais concreta do processo de globalização e de sua âncora filosófico-econômica, o neoliberalismo, nessa transformação dos fenômenos e em como isso reverbera, portanto, no território.

Souza (1995), interpretando Santos (1994), entende que, no estágio da globalização, o território que concebe essa arena política conflituosa se concretiza no lugar. Esse conflito tem, como ignição, a dinâmica em que o lugar é um receptáculo das relações socioespaciais oriundas das consequências da globalização e, nisso, onde urge sua aceitação, mas também seu contraponto e as resistências a essas colocações e imposições. Benko (1990) dá a esse fenômeno a alcunha de glocalidade. Essa composição dialética é gestada pelas características dos elementos que moldam as ações dos homens, das firmas, das instituições, do meio ecológico e das infraestruturas do lugar, inclusive no tocante às resistências à globalização, como observa Santos (2014). Quanto mais ligados e relacionados aos processos de globalização, mais o lugar é globalizado, entende o autor.

Segundo Santos (2014b), o lugar é onde se dão as totalizações, isto é, onde as “coisas” acontecem, se desdobram e se movimentam, e onde essas coisas criam e, por meio delas, são criadas especificidades. Cruz (2003) aponta que é nos lugares que os objetos e as ações, e seus

respectivos sistemas, se solidificam e, dentre os diversos usos existentes no território, também o do turismo. Ou seja, um destino ou uma infraestrutura só é turística graças às especificidades do sistema de objetos e ações do lugar, e não da região ou da escala global. É a partir do lugar, conclui a geógrafa, que esses objetos têm capacidade de atração de turistas e de capital público e privado, para, assim, serem estruturados, comercializados, promovidos e para que a mão-de-obra local possa ser qualificada. É o lugar que dita o ritmo, portanto, da consolidação do fenômeno turístico.

O lugar, como categoria geográfica, passa a ser melhor observado a partir das atuais características do modo de produção capitalista, inserido no meio técnico-científico-informacional e na profusão e capilarização da lógica neoliberal e globalizada, com a complexificação das relações socioespaciais, como visto anteriormente. Com a imposição da fluidez e da rapidez das relações sociais, econômicas e espaciais, tão características desta época, as especificidades do território, argumenta Santos (2014b), tornaram-se mais evidentes e, portanto, essas especificidades – e, logo, o lugar em si – apesar de estarem mais próximas da movimentação do capital e das pessoas, dada a interconexão facilitada com o mundo e, consequentemente, com a escala global, são as principais condicionantes que fazem com que esses fluxos se movimentem, penetrem e atuem em determinado território e, ao mesmo tempo, também o inverso.

Assim, para Santos (2014b), o lugar surge como um território intermediário entre os indivíduos – que estão inseridos na escala local – e o mundo. Esse mesmo intermédio, ao qual o território é instado, é condicionante para ser a arena política das contradições entre esses polos, isto é, os indivíduos e o mundo. Essa tensão conflituosa não se dá de maneira semelhante em todos os territórios do planeta, mas é criada:

> A partir de um dinamismo que está se criando a cada momento, uma relação permnentemente instável, e onde a globalização e loccalização, globalização e fragmentação são termos de uma dialética que se refaz com frequência. As próprias necessidades do novo regime de acumulação levam a uma maior dissociaçao dos respectivos processos e subprocessos (Santos, 2014b, p. 314).

Dessa forma, justifica-se que é no lugar onde a realidade é mais próxima da realidade, tanto dos sujeitos quanto das vivências e das necessidades, inclusive aquelas oriundas da produção de bens e normas, como políticas públicas, que reside a justificativa do geógrafo.

Acrescentando a isso, o enfoque do olhar geográfico analítico ao lugar não significa reduzi-lo a si próprio, isto é, sua análise rejeita um tratamento "localista" da discussão geográfica que a simplifica, mas, ao contrário, já que no lugar o mundo encontra-se em todos os lugares, os fenômenos reproduzidos nos lugares levam, em si, uma noção de particularidade, que ora leva em conta as forças sociais locais, mas também as necessidades e as forças sociais do dia a dia.

Dessa forma, o dia a dia é apresentado como um elemento central na análise do lugar. Santos (2014b), inspirado nos estudos de Buttimer (1976) e Damiani (1999), assim define que o lugar é o território onde atuam as forças globais, mas também locais, delineadas por seu próprio cotidiano. Esta palavra, assim, na análise miltoniana, passa a ser um conceito-chave para entender a metodologia e a dimensão do lugar em sua observação geográfica.

Para aprofundar a importância do cotidiano na ciência geográfica, observa-se uma discussão sociológica a partir da relação do sujeito, das ações e dos territórios. Segundo Santos (2014b), o cotidiano surge, por um lado, da necessidade de interação social, cujas ações humanas se dão por relações objetivas e intersubjetivas, que, em determinado contexto social, estabelecem uma comunicação, isto é, pontos em comum entre diferentes sujeitos, para que, assim, suas necessidades sejam compreendidas e enfrentadas. Por outro lado, esses movimentos de cooperação gestam espaços simbólicos, envolvendo concepções e apreciações em um contexto que, como resultante dessa apropriação, gera uma experiência coletiva.

Sobre as relações objetivas e intersubjetivas, estas se dão a partir de uma interpretação preexistente de uma comunidade que, inserida no contexto do meio técnico-científico-informacional e no contexto da globalização, torna-se resistência às ações hegemônicas. Essa comunidade, tendo ligações em comum, comunica-se a partir de interpretações do existente naquela realidade, resultando, assim, em um conflito entre a comunidade local – local – e as ações hegemônicas – global.

Essa comunicação, nascida a partir de experiências coletivas, é moldada por preocupações pragmáticas e valores simbólicos dessa mesma comunidade. As primeiras dizem respeito às ações do cotidiano, como trabalhar, comer, alimentar-se, entreter-se. A segunda se dá pela proximidade de sujeitos que têm uma cosmovisão, ideais, valores e crenças semelhantes, termo cunhado por Santos (2014b) como socialidade, sendo esta intensa de acordo com essas condicionantes. Assim, em decorrência das socialidades mais as preocupações pragmáticas, o

cotidiano passa a alcançar diversos estratos da vida social, seja a dimensão política, seja a dimensão econômica, seja a dimensão espacial.

Por meio do entendimento dessa dimensão espacial do cotidiano:

> Podemos, talvez, contribuir para o necessário entendimento (e, talvez, teorização) dessa relação dos espaços e sujeitos, enxergando na materialidade, esse componente imprescindível do espaço geográfico, que é, ao mesmo tempo, uma condição para ação; uma estrutura de controle, um limite à ação; um convite à ação. Nada podemos fazer hoje que não seja dos objetos que nos cercam, isto é, do lugar (Santos, 2014b, p. 321).

Essa importância da dimensão espacial também é percebida por Santos (2014a; 2014b), ao observar que, apesar das outras dimensões do cotidiano, como a econômica e a social, é no espaço que são materializadas as conexões, isto é, as socialidades dos sujeitos. Ele não as nega, mas é no espaço onde essas socialidades são pensadas, construídas e destruídas, tornando-se formas com funções específicas, dadas por um processo em uma estrutura constituída. Portanto, é no lugar – na dimensão espacial do cotidiano – onde as socialidades são constituídas.

Segundo Santos (2014b), a interação entre normas globais e locais ocorre de maneira complexa e frequentemente conflituosa, evidenciando as tensões inerentes à globalização, como exposto há pouco. As normas globais, instituídas por empresas transnacionais e organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Turismo, por exemplo, impõem diretrizes que se apresentam como universais, mas que, na prática, refletem interesses mercadológicos e que, no íntimo, unicamente servem para acelerar e movimentar a máquina de reprodução capitalista, como discutido por Deus (2021) e Scrivano (2021), na realidade do turismo.

Essas normas, pensadas de maneira homogênea e que não observam as especificidades dos lugares, moldam os espaçnas seções anteriorespartir de uma racionalidade técnica e operacional, priorizando a eficiência econômica e a maximização de lucros. Ao serem aplicadas, propositalmente, de maneira homogênea, isto é, sem observar as socialidades do lugar, essas diretrizes ignoram as especificidades socioespaciais dos territórios nos quais se inserem, resultando em intervenções que reforçam desigualdades e acentuam polarizações.

Por outro lado, os territórios locais possuem suas próprias normas, profundamente enraizadas nas dinâmicas sociais, culturais e históricas de cada lugar. Essas normas, embora

menos formalizadas, refletem a necessidade de adaptação às demandas cotidianas, priorizando a copresença, a solidariedade e a interação entre sujeitos locais. O conflito emerge porque as normas globais frequentemente colidem com essas racionalidades locais, ao tentarem impor um padrão único que desconsidera as singularidades espaciais. Por exemplo, enquanto as grandes empresas buscam acelerar fluxos de mercadorias e informações – tempo rápido –, muitas comunidades locais priorizam um ritmo voltado à preservação de seus modos de vida – tempo lento.

Esse embate se intensifica nas disputas pelo uso do espaço e dos recursos públicos. A alocação de investimentos em infraestruturas, frequentemente direcionada para atender às necessidades das grandes corporações, marginaliza demandas locais e aprofunda as desigualdades socioeconômicas. Além disso, a imposição de normas globais não elimina a necessidade de regulamentações locais, mas sim gera um conflito de normas que o mercado não é capaz de resolver. Esse conflito é evidenciado na luta por regular o uso do território, na qual interesses corporativos competem com as necessidades de moradores, pequenos comerciantes, sobretudo de constituição familiar, e comunidades.

Assim, a interação entre normas globais e locais não é apenas um reflexo de tensões econômicas, mas também uma disputa pela definição de valores e prioridades no uso do território. Enquanto a ordem global busca homogeneizar os territórios, a ordem local resiste com suas lógicas próprias, mediando os impactos da globalização e buscando preservar a autonomia das dinâmicas locais. Esse processo evidencia a dialética entre o global e o local, em que o território atua como mediador, mas também como *locus* de conflitos inevitáveis e necessários para a construção de normas mais justas e inclusivas.

O território é compreendido como um elemento central na mediação entre as forças globais e as dinâmicas locais, configurando-se como o lugar onde as ações globais ganham materialidade e concretude. Nesse contexto, ele não apenas serve como um suporte físico para as operações do capital global, mas também como um espaço vivo, permeado por relações sociais, culturais e históricas que conferem especificidade a cada lugar. Essa dualidade caracteriza e dota o território como uma arena de disputas e negociações entre as racionalidades global e local. Enquanto a lógica global busca homogeneizar os espaços, impondo normas e práticas que atendam aos interesses do mercado e da circulação global, a lógica local resiste e reinterpreta essas imposições, adaptando-as às suas próprias necessidades e valores.

Essa convivência não é estática, mas dialética, marcada por combinações variadas e contraditórias de normas e formas que, ao mesmo tempo em que se conflitam, se complementam para moldar os espaços e as relações sociais. O lugar, assim, é a instância geográfica mais próxima da vida das pessoas – cotidiano –, um espaço onde as racionalidades globais e locais se encontram e se sobrepõem de maneira dialética, gerando novos arranjos que tanto perpetuam desigualdades quanto abrem possibilidades para resistências e transformações. Por essa razão, ele é indispensável para a realização das ações globais, que dependem de sua apropriação para se tornarem operacionais, mas também se veem condicionadas pelas especificidades que cada território impõe.

No contexto do meio técnico-científico-informacional, o progresso das técnicas gerou novos materiais artificiais e, na atualidade, consagram-se inexoravelmente, dado um componente informacional, a partir da informática e do espaço virtual para se materializarem. Porém, essas manifestações não ocorreram de forma circunstancial e desapegada de outros fenômenos sociais; ao contrário, são impulsionadas dentro da lógica do sistema capitalista, animado pelo processo de globalização. Concebido e propagado como fábula, o discurso hegemônico da globalização é o da integração, não somente econômica, mas também entre outras instâncias, como a cultural e a social, cuja retórica se dá no escopo de uma aldeia global.

Esse mito da aldeia global, na verdade, esconde em si o cerne da perversidade, como visto nas seções anteriores. Na realidade, na globalização, as técnicas se integram ainda mais às políticas, fazendo com que esses dois componentes sejam causa e efeito de suas realizações. Com o advento da internet, ao longo do quarto quartel do Século XX, e sua popularização em meados da Década de 1990, a estrutura capitalista ficou ainda mais globalizada. Com a facilidade de acessar ativos globais, bem como fazer investimentos, mesmo que em outros países, sem precisar se deslocar a eles, criou-se um mercado global uníssono e interligado, cuja expansão ditaria seu ritmo e o próprio processo de globalização.

Essa finalidade passou a ser o mote dos sujeitos hegemônicos durante e após ele, isto é, as intencionalidades passaram a ser a ampliação e a constante globalização dos mercados globais, maximizada por sua constante informacionalização. Com as técnicas informacionais e globalizadas, elas tornam-se implicadas a uma obediência cada vez mais específica a essas mesmas lógicas. Dessa forma, as técnicas tornam-se, no meio técnico-científico-informacional, racionalizadas, com a convergência de introdução, do aprofundamento e da difusão dos mesmos

processos. Essa unicidade técnica, hegemônica, empunhada por sujeitos hegemônicos, e geralmente exógenos ao lugar, tem o poder de determinar as lógicas locais e também dominá-las, cuja finalidade é a busca pela eficiência, pela maximização dos resultados e pela otimização dos recursos.

Nisso, as intencionalidades dos sujeitos hegemônicos perpassam territórios e sociedades. A partir dessa visão e desse prisma, as ações nos territórios, e este próprio, são consubstancializados. Dessa maneira, o território é observado como o melhor lugar para se estabelecer, dados os recursos existentes do "onde" essas técnicas se dão. Essa localização se distingue das demais, pois seus usos são dispostos em favor dos sujeitos hegemônicos e não das demandas reais do lugar. Além disso, é possível perceber que as decisões de sua constituição são alheias à realidade e à necessidade de seus moradores, subtraindo vínculos e pertencimentos existentes (Santos, 2011).

Assim, elas são impostas, de cima para baixo, ou seja, são verticais. Dessa forma, são materializadas as verticalidades do território. Tornam-se assim, pois o discurso é que, integrando as ações, as intenções e as técnicas, há uma maior facilidade de implementá-las e, consequentemente, de competitividade, que se traduz, por fim, em uma maior acumulação de capital, transformando o território em espaços da economia globalizada, como aponta Santos (2005). Onde há uma predominância de ações e intenções dessa natureza (informacional, única e imposta), constata-se que elas se portam de cima para baixo, em um sentido vertical: ou seja, manifestam verticalidades no território, conforme definido por Santos (2011).

Para o mesmo autor, porém em Santos (2014b), o primeiro ponto a ser observado é que, nas verticalidades, o território é visto meramente como um recurso: primeiro locacional e depois econômico. As intenções dos sujeitos hegemônicos definem uma área do espaço geográfico onde, ao se perceber uma atividade produtiva específica, esta é considerada competitiva (locacional). Isso ocorre pela proximidade de recursos naturais ou pela geomorfologia existente, especialmente ao se observar atividades ligadas à agropecuária e à indústria extrativista, ou onde há uma concentração de técnicas, ou, nas palavras do autor, na densidade/fluidez técnica da tecnosfera, que se localizam hoje, notadamente, nas grandes cidades mundiais e internacionalizadas. São nelas onde o capital se concentra, e, quando não as atividades em si, seus centros e suas cadeias de comando. Quando bem localizado, esse recurso locacional torna-se probabilístico de acumulação de capital superior aos demais territórios.

Assim, geram-se sobreposições e influências entre as cidades, tornando as cidades globais influentes sobre todas as demais. Dessa forma, as verticalidades se manifestam com maior intensidade nelas.

O segundo ponto a ser observado é a simultaneidade dos eventos. Imbricada à técnica, à ciência e à informacionalização, ela somente é possível pelo somatório da evolução tecnológica consolidada nos últimos cem anos. No meio técnico-científico-informacional, com os satélites artificiais primeiramente, e depois com a internet, há a permissão para que ações, em diferentes cidades, distantes entre si, ocorram no mesmo instante, se possível, até no mesmo segundo. Essa simultaneidade das ações consagra a unicidade técnica, conforme observa Santos (1994), cujos sistemas técnicos globais agem no território de forma concomitante.

Assim, não há a observação do território e de suas realidades junto à simultaneidade, mas uma homogeneização das ações, ou seja, uma igual implementação delas, independentemente de onde estão. Por último, neste quesito, é importante perceber que o tempo, dentro do contexto espacial, também é alterado. Este se torna constante e veloz, dado pelas necessidades da reprodução capitalista. Ele ilustra esse tempo, cuja característica é materializar a prontidão necessária das ações no tempo da globalização, a transformar o próprio tempo em capital produtivo, e cuja perda acarreta, logo, dinheiro.

O terceiro ponto a ser observado se dá a partir da exogeneidade das ações e das intenções. Elas, no meio técnico-científico-informacional, como dispostas nos parágrafos anteriores, são simultâneas, instantâneas e veem o território meramente como um recurso que maximiza a acumulação de capital. Porém, aliada a essas características, também há outra: a impositividade. Ela se dá a partir de uma imposição do exterior, alienígena ao lugar geográfico em questão, comensurada e pensada a partir das necessidades e demandas impostas por sujeitos hegemônicos, sem conexão com ele e com os sujeitos que o vivenciam.

Por outro lado, há ações e intenções alheias às verticalidades. Elas não se manifestam de maneira imposta, pois são pensadas e criadas não a partir da busca da competitividade, da eficiência e da instantaneidade, mas das realidades e necessidades do cotidiano e dos lugares. Assim, o território é partícipe e participante dessas ações, e não visto meramente como uma localização, um recurso e um "palco". Dessa forma, os sujeitos não se encontram em uma posição hegemônica-hierárquica, pois estão em prerrogativa de igualdade. Assim, instam-se suas posições horizontais e, portanto, essas ações são cunhadas como horizontalidades.

As horizontalidades são contiguidades no território, que se distanciam das verticalidades, pois trata-se:

> Da produção local de uma integração solidária, obtida mediante solidariedades horizontais internas, cuja natureza é tanto econômica, social e cultural como propriamente geográfica. A sobrevivência do conjunto, não importa que os diversos agentes tenham interesses diferentes, depende desse exercício de solidariedade indispensável ao trabalho e que gera visibilidade do interesse comum (Santos, 2011, p.109).

Em vez de uma presença densa das técnicas e das ações hegemônicas, bem como de decisões exógenas, há uma relação de integração e solidariedade com o território, materializada a partir da busca de integração entre o ser humano e o meio geográfico. Na horizontalidade, o território é visto como o *locus* da vivência, isto é, um abrigo onde todas as instâncias, inclusive a econômica, são interdependentes, em oposição à visão puramente economicista, que o considera simplesmente um recurso. Assim, em vez de ações racionalizadas e homogeneizadas, os usos do território se dão de maneira contrarracional, cujas características são elencadas a partir das necessidades de seus habitantes, portanto, das necessidades endógenas e de seus cotidianos.

Esse interesse comum gera as horizontalidades a partir do olhar de solidariedade ao lugar e às necessidades do cotidiano, e não da competitividade imposta, alheia a ele. Assim, estimam-se quatro pontos, contraditórios às verticalidades, para sua observação.

O primeiro é que o território é visto como integrante de suas políticas, não simplesmente como locacional ou como proeminente gerador de recursos. O sentimento de pertencimento entre meio, ser humano e comunidade é o que o concretiza. Assim, há um envolvimento concebido a partir de um processo socio-histórico entre os sujeitos desses territórios, com a criação de laços sociais, políticos, econômicos e institucionais entre eles. Ou seja, há compatibilidade e indissociabilidade entre território e sociedade, cuja evolução de um necessariamente se dá, como causa e efeito, a partir do outro. Portanto, para o uso do território, há, necessariamente, a apropriação, o envolvimento e a transformação por parte desses mesmos sujeitos.

O segundo ponto é a organicidade. Diferentemente da simultaneidade, as ações se dão pelas necessidades conjunturais e estruturais forjadas no espaço-tempo presente. Não há unicidade técnica, mas as ações e intenções são pensadas e mensuradas para atender, melhorar

ou resolver essas necessidades específicas, únicas para o território em questão. Assim, há uma heterogeneização das ações, implantadas conforme as especificidades delas, observando o contexto social, econômico, cultural, ambiental e institucional específico do território. O tempo não é acelerado e rápido, pois é sustentado pelas necessidades do lugar, e não pela informacionalização e globalização, mas sim o tempo lento, do cotidiano. A finalidade não é somente a geração exponencial de dinheiro, mas resolver os problemas com os recursos disponíveis no território em questão.

O terceiro ponto é a endogeneidade das ações. Aqui, abre-se o pressuposto de que há o envolvimento dos sujeitos locais, e não dos hegemônicos globais, nas ações e decisões. Esse envolvimento eleva-nas seções anterioresprotagonistas dessas ações e de suas intenções, seja na fase de elaboração, implementação ou monitoramento. Assim, as ações se dão de forma endógena, pensadas pelas pessoas que vivenciam o lugar, e não o contrário, tão comum às verticalidades. A solidariedade transparece aqui, pois o espaço é comum a todos esses sujeitos, e qualquer alteração que não se adeque ou atenda suas necessidades impactará todos eles, seja de forma benéfica ou maléfica.

Assim, é possível conceber que, nas horizontalidades, as forças hegemônicas podem aparecer por uma lógica determinada e determinante, pois o poder dos sujeitos não hegemônicos, ou sujeitos locais, é limitado ao território onde estão, o que Santos (2011) denomina contrarracionalidades, diferentemente das verticalidades, cujo poder é global e perpassa os territórios, ou seja, são pretensamente ordenadas a uma racionalidade. Dessa forma, conforme o Quadro 14, é possível criar critérios para elaborar categorias de análise das verticalidades e horizontalidades no território.

Quadro 14. Categorias do par verticalidades-horizontalidades no território

Verticalidades	**Horizontalidades**
Território como recurso	Território como espaço da vivência ou abrigo
Simultaneidade	Organicidade
Exogeniedade	Endogeniedade

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

De maneira coerente, assim, é possível elevá-las a categorias de verticalidades e horizontalidades de fenômenos que ocorrem e que utilizam o espaço geográfico, como, por exemplo, o turismo, de modo a elencar suas verticalidades e horizontalidades para uma discussão analítica. Os primeiros categorias de análise de verticalidades e horizontalidades são pensados para verificar se o território é considerado um recurso ou um espaço de vivência. Inspirando-se no próprio Santos (2014), mas também em outros geógrafos, destacando-se Raffestin (1993) e Saquet (2015), o território não é estático, mas socialmente constituído a partir da coesão estruturada entre a sociedade e suas ações sobre os recursos existentes. Assim, suscita-se o componente político do território, sendo ele partícipe e suscetível às decisões tomadas pelos seres humanos.

O território como recurso é engendrado e intencionalmente colocado por seu aspecto físico e, quando não, estático. Aqui, não há causa e efeito das ações do ser humano sobre ele, mas somente existe sua finalidade em prover maximização e busca de recursos e, por fim, a acumulação capitalista, dada a estrutura vigente. Ele, literalmente, é encapsulado a um mero espectador mudo das relações sociais.

O território como espaço-abrigo, por sua vez, concebe e percebe a complexidade do território, dada sua materialidade entre um sistema de ações e objetos constituídnas seções anteriorespartir das necessidades dos sujeitos desse território. Diferentemente de uma visão inerte, o território é, em si, integrado à vida e ao cotidiano desses sujeitos, sendo determinante nas ações políticas, econômicas e institucionais de todos eles. Assim, há um envolvimento, um interesse comum e uma preocupação genuína da maioria da sociedade, em uma solidariedade mútua que tem, como consequência dessa participação, a implicação condicionante de melhorias e benesses ou, por outro lado, com sua omissão, de malefícios mediante esse (não) envolvimento, conforme afirma Elias (2003).

Quadro 15. Elementos do território: como recurso e como abrigo

Território como recurso	**Território como abrigo**
Mediado pelo mercado	Mediado pela maioria dos sujeitos partícipes
Benefícios restritos aos que integram o mercado	Benefícios econômicos e sociais capilarizados

Território como aporte da relação oferta-demanda	Território integrado às necessidades econômicas, políticas e sociais
Elementos da paisagem como catalisador de fluxo turístico	Respeito ao meio-ambiente, ao patrimônio e à cultura e ao desenvolvimento local

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

O segundo categoria de análise de verticalidades e horizontalidades é pensado para verificar se o território é considerado um espaço de similaridades e organicidades no turismo. Quanto ao primeiro, segundo Santos (2014b), ele se dá nos eventos, ou seja, nos fenômenos que ocorrem no espaço-tempo global, não forjados de maneira isolada, mas sim como parte de um contexto mais amplo, influenciados por uma série de sujeitos e interconectados com outros eventos e processos. O turismo, como fenômeno, também passou a ser simultâneo no meio técnico-científico-informacional.

Notadamente nas cidades com maior densidade técnica, ou seja, nas metrópoles, que são hoje onde se concentram as maiores quantidades de infraestruturas turísticas, como aeroportos, restaurantes e hotéis, por exemplo, as simultaneidades se consubstanciam como a coexistência e interação de diversos fenômenos e processos relacionados à prática do turismo, que ocorrem concomitantemente em um determinado destino turístico. A simultaneidade, compreendida no tempo da unicidade técnica, é visível, notadamente, na gestão dos objetos do turismo. Na gestão privada, é possível perceber, a partir da Década de 1990, que as empresas de turismo, após o neoliberalismo, passaram a ser encaradas como "parte integrante" das nações, sendo até mesmo alçadas como símbolo dos países. As organicidades, por sua vez, compreendem o oposto: os tempos não correspondem ao *just-in-time*, mas sim ao tempo do cotidiano, das necessidades do território e das pessoas que nele estão.

Quadro 16. Elementos do território: simultaneidades e organicidades

Simultaneidades	**Organicidades**
Se dão a partir de uma similitude global, sob a bênção da informacionalização e internacionalização do capital	Se são a partir de uma coesão local, dadas as necessidades dos sujeitos locais

Ações majoritárias de empresas multinacionais	Ações majoritárias de empresas locais cujos proprietários são moradores locais
Gestão atua em situação dúbia, agindo e omitindo suas ações em favor do capital internacionalizado	Gestão atua para atender as necessidades dos empreendedores locais, fazendo políticas públicas para este fim

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

O terceiro categoria de análise de verticalidades e horizontalidades é observado a partir da endogeneidade e da exogeneidade de suas ações. Primeiro, para explicá-los, este artigo recorre à sua explicação sintática e ao uso prático no tempo presente. Endogeneidade vem de endogenia, que, para Japiassu e Marcondes (2006), significa aquilo que, de forma orgânica, é feito dentro de um próprio organismo. Já a exogeneidade, que vem de exógeno, é o antônimo do anterior: ou seja, o organismo é alterado por agentes externnas seções anterioresele.

Sem fazer paralelos com as ciências biológicas, o que, definitivamente, não está nas mínimas intenções deste trabalho, imagina-se como as exogeneidades e as endogeneidades se dão no território e, ainda mais, no fenômeno turístico. Assim, o organismo tende a ser o território em si, com suas relações intrínsecas e complexidades imbuídas. Os agentes são todos os seres humanos inseridos nesses contextos, que são modificados em decorrência de suas necessidades e intencionalidades. Porém, diferentemente do par similaridade-organicidade, proposto anteriormente, onde as similitudes e as contradições, ou seja, as semelhanças (ou não) das ações, são regidas pela unicidade técnica, aqui as conexões estão mais ligadas ao poder e aos sujeitos que as produzem. Em um jogo pronominal, está mais relacionada com o "quem" – agentes e recursos – do que com o "como" – instrumentos e metodologia.

Assim, a exogenia dos territórios, ou a exogeneidade, se dá por sujeitos alienígenas, para usar um termo técnico das ciências jurídicas, desse mesmo território. De maneira inversa, a endogenia nos territórios, ou a endogeneidade, se dá a partir do envolvimento de relações pelos sujeitos inseridos no mesmo território.

Para Martins (2018), esse envolvimento se dá pela criação de um "valor endógeno", constantemente gerado por uma ideologia endógena, impulsionada pela criação de instituições locais e pela ação das pessoas que buscam uma melhor condição de vida. Assim, esses sujeitos locais mobilizam-se e sensibilizam-se, elevando a participação da comunidade como

protagonista do desenvolvimento. A endogeneidade do território, em si, é aí materializada, pois ele é moldado por suas representações individuais e sociais e pela formação de identidades individuais e coletivas, sendo um organismo vivo e dinâmico com o qual os indivíduos desenvolvem uma relação afetiva.

A exogeneidade, por sua vez, também tem seus instrumentos ideológicos. Ela se dá a partir de estágios. Segundo Martins (2018), o primeiro é perpetrado pela mídia comercial. Com a constante informacionalização, os meios de comunicação podem veicular ideologias sobre desenvolvimento e qualidade de vida de outras realidades, uma psicosfera estranha aos lugares. Como consequência, faz com que as pessoas queiram integrá-la. Isso encontra respaldo em uma apreensão que deixa de ser individual e passa a ser coletiva, fazendo com que deixe de ser uma perspectiva subjetiva para uma comum.

Essa expectativa reverbera em um contexto político, fazendo com que os sujeitos políticos, pressionados pela sociedade, passem a materializá-la por meio de sujeitos privados, estranhos ao lugar, representantes do capital nacional ou internacional. Por fim, eles passam a influenciar as relações econômicas, políticas e institucionais locais, em competição ou supressão de ações e intencionalidades dos moradores e sujeitos endógenos. Assim, as exogeneidades e as endogeneidades se dão a partir dos sujeitos que lideram os processos de uso de seus territórios, mais precisamente, dos territórios turísticos: se as demandas e ações partem dos sujeitos locais ou, ao contrário, dos sujeitos alienígenas. Destarte, é possível identificar as endogeneidades e as exogeneidades a partir das ações dos sujeitos, conforme o Quadro 17:

Quadro 17. Elementos do território: exogeneidades e endogeneidades

Exogeneidades	**Endogeneidades**
Majoritariamente sujeitos alienígenas gerenciam as ações e intencionalidades políticas locais	Majoritariamente sujeitos locais gerenciam as ações e intencionalidades locais
Cria-se uma psicosfera com elementos exógenos, perpetrado pela mídia comercial	A partir de mobilização e sensibilização, há o envolvimento de outros sujeitos locais

Presença de sujeitos privados representantes do capital nacional e internacional	Presença majoritária de pequenos empreendedores e de administração familiar
Outros sujeitos corporizam as ações e intencionalidades de sujeitos exógenos	Sujeitos locais se encontram, majoritariamente, nas instâncias de decisões

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Ao observar esses elementos, pensa-se ser possível esmiuçar como as verticalidades e as horizontalidades podem ser observadas no território, dado seu uso pelo fenômeno turístico. Em sincronia com o pensamento de Cruz (2003), sua importância se materializa, pois é nele, no lugar, que está o espaço de vivência, dotado de uma materialidade concreta e de uma densidade humana que reflete a relação direta entre as práticas cotidianas e o território. Em contraste, conforme a abordagem territorial delineada pelo PRT, o território é um constructo artificial, que frequentemente ignora as especificidades locais em prol de uma lógica tecnocrática e mercadológica, sendo incapaz de atender às demandas reais das populações e de promover um turismo inclusivo e sustentável.

Partindo do pressuposto miltoniano de que o lugar é onde se dá a intersecção entre as dimensões globais e locais, é nele que as contradições do sistema global são sentidas com maior intensidade, mas também é nele que se encontram as potencialidades para a resistência e a reinvenção das práticas sociais. No contexto do turismo, o lugar se destaca como a unidade ideal para sua gestão, porque é nele que os aspectos culturais, históricos e ambientais se manifestam de maneira singular, conferindo identidade e valor ao território, isto é, especificidades (Cruz, 2000; Santos, 2014a). Dessa forma, o turismo que parte do lugar permite integrar as comunidades locais nos processos de planejamento e tomada de decisão, garantindo que o desenvolvimento seja de fato democrático e endógeno.

Interpretando Santos (2011), o território como recurso é uma concepção imposta pela lógica do capitalismo global. Nesse caso, o espaço é visto apenas como um meio para a exploração econômica, onde os aspectos culturais, sociais e ambientais são secundarizados. O território é tratado como um suporte para a circulação de mercadorias, fluxos turísticos e investimentos externos, muitas vezes em detrimento da população local.

Nele, suas ações são unicamente mediadas pelo mercado, sendo o território subordinado a um papel condicionado às dinâmicas econômicas impostas pelo capitalismo global. Essa mediação ocorre quando o espaço geográfico deixa de ser dinâmico e complexo e passa a ser regulado pela lógica da mercantilização, na qual o valor do território é determinado por sua capacidade de gerar lucro. No turismo, essa perspectiva se manifesta na transformação de atrativos turísticos em meros produtos comercializáveis, onde a infraestrutura, os serviços e, consequentemente, as políticas públicas também são reordenados para esse fim. Assim, o território deixa de ser um espaço vivido, carregado de significados para seus habitantes, e passa a ser apenas uma plataforma para investimentos externos e para a circulação de capitais globais, muitas vezes sem levar em conta as necessidades das populações locais.

Em consequência, os benefícios econômicos gerados por esse modelo de turismo são restritos àqueles que integram diretamente o mercado. Enquanto o turismo é frequentemente promovido como motor de desenvolvimento, sua apropriação desigual dos recursos e da renda faz com que a maior parte da população local e os trabalhadores tenham pouco acesso às suas benesses. Os pequenos comerciantes, produtores locais e trabalhadores do turismo enfrentam dificuldades para competir com grandes redes empresariais, que monopolizam o fluxo de turistas e os espaços do destino, ocasionando o fenômeno da gentrificação.

Dentro dessa lógica, o território assume o papel de mero ator no aporte da relação oferta-demanda, sendo tratado como um suporte passivo para a dinâmica do consumo turístico. Sua função principal não é mais atender às necessidades das populações que o habitam, mas sim oferecer condições ideais para atrair turistas e maximizar os lucros dos investidores. Isso significa que o planejamento urbano e territorial passa a ser orientado pelas exigências do turismo privado, priorizando a criação de infraestrutura voltada para os turistas, em detrimento da qualidade de vida dos moradores. Nesse contexto, as cidades e destinos turísticos sofrem uma reestruturação que altera sua função social, tornando-se espaços formatados para o consumo, onde cada elemento do território precisa se adequar à lógica da exploração econômica e da competitividade global.

A paisagem, dentro dessa perspectiva, passa a ser a única função do território no turismo, transformando-se no principal elemento de atração de fluxos turísticos. A paisagem, antes compreendida como componente da identidade e da experiência dos habitantes, é remodelada e estetizada para atender à psicosfera fabricada e à promoção do turismo. Esse

processo resulta na espetacularização dos espaços, na criação de cenários artificiais e na imposição de um padrão de consumo visual que define quais elementos do território merecem ser preservados e quais podem ser descartados. Isso leva à descaracterização dos destinos e à alienação da população local, que passa a ser apenas um figurante em sua própria terra, sem controle sobre os rumos do desenvolvimento turístico, corroborando Lefebvre (1991) e Bourdieu (2004).

Figura 22. Uma visão do *trade*: vitrine de uma franquia da maior agência de turismo do Brasil, a CVC Turismo, no JK Shopping, na Região Administrativa de Ceilândia, em Brasília, Distrito Federal: paisagem reduzida a uma mera representação, de modo a atrair turistas



Fonte: fotografado pelo autor (2024).

Figura 23. Uma visão do Estado: objetos turísticos reduzidos à mercadoria da paisagem, comparadnas seções anterioresprodutnas seções anterioresserem vendidos em prateleiras de supermercado, em *banner* promocional do 6º Salão de Turismo, em 2011.



Fonte: Sousa (2015).

Já o território como abrigo é quando ele é visto como um espaço de vida, dotado de significado para aqueles que o habitam. O território não é apenas um suporte físico para atividades econômicas, mas um lugar de experiências, relações sociais, cultura e memória coletiva. Ele é construído pelo cotidiano das populações locais e carrega as marcas da história, dos afetos e das dinâmicas sociais que ali ocorrem.

Diferentemente da visão mercadológica do território, que prioriza a maximização do lucro e a apropriação dos espaços pelo capital global, o território como abrigo é mediado por uma governança coletiva, na qual o Estado, o *trade* turístico e a sociedade civil desempenham papéis complementares na formulação de políticas e na gestão do turismo. Essa mediação plural garante que ele não seja pensado apenas como uma mercadoria a ser vendida no mercado global, mas como um direito que deve beneficiar a coletividade, respeitando a identidade e as dinâmicas sociais do território.

Quando o turismo é planejado sob essa perspectiva, os benefícios sociais e econômicos são capilarizados, ou seja, distribuídos de maneira mais justa entre os diversos sujeitos que compõem o território. Em vez de concentrar a riqueza nas mãos de poucos grandes investidores, o turismo de base territorial garante que os ganhos sejam redistribuídos, valorizando pequenos empreendedores, trabalhadores locais e iniciativas comunitárias. Dessa forma, o turismo torna-se um vetor de desenvolvimento inclusivo, promovendo geração de empregos qualificados, estímulo à economia solidária e fortalecimento das cadeias produtivas locais. Além disso, o turismo estruturado dessa maneira tem impacto positivo na qualidade de vida dos moradores, pois os investimentos realizados para atender aos turistas – como melhorias em infraestrutura, mobilidade e serviços públicos – beneficiam também a população residente.

O território integrado às necessidades econômicas, políticas e sociais reflete um modelo de turismo que não se impõe de maneira estranha sobre os espaços, mas que dialoga com as demandas e especificidades locais. Nesse sentido, o turismo não deve ser planejado isoladamente, mas em sinergia com outras políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano, preservação ambiental, segurança e inclusão social. Assim, ele torna-se parte de um planejamento territorial mais amplo, que considera os desafios e potencialidades de cada localidade. Essa abordagem evita que o turismo gere efeitos colaterais negativos, como a gentrificação e a precarização das condições de vida dos moradores, garantindo que o turismo atue como um aliado do desenvolvimento e não como um fator de exclusão.

Outro elemento essencial para que o território seja visto como abrigo é o respeito ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e ao desenvolvimento local. Em um modelo de turismo sob os olhos vívidos do território, a preservação dos recursos naturais e culturais não é apenas um discurso, mas um princípio estruturante das políticas e práticas do turismo. Isso significa que sua gestão deve adotar estratégias que minimizem impactos negativos, como o incentivo ao ecoturismo, a limitação do turismo de massa em áreas sensíveis e o fomento a atividades que respeitem os modos de vida das comunidades. No aspecto cultural, o turismo deve atuar como agente de valorização do patrimônio e das manifestações identitárias dos territórios, em vez de reduzi-lnas seções anterioresprodutos comercializáveis para o consumo externo.

Quadro 18. Território como abrigo em uma política de turismo

Categorias	Características
Governança coletiva	Ação, planejamento, monitoramento e direcionamento não somente embuída ao *trade* turístico, mas também ao Estado e ao sociedade civil, de maneira aberta, paritária e democrática.
Benefícios sociais e econômicos capilarizados	Desenvolvimento acima do crescimento, com mecanismo de distribuição justa entre Estado, *trade* turístico e sociedade civil.
Política de turismo integrada às necessidades do território	Integração da política de turismo com outras políticas, de modo que o turismo passe a ser um facilitador de benefícios econômicos e sociais.
Território como elemento complexo da dimensão da política	Dinâmicas de constituição do território estão integradas na constituição da política: ele não é somente o *locus* do turismo, mas onde são constituídas as relações sociais, econômicas, ambientais, políticas, culturais e institucionais

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Outro elemento em uma política de turismo é observar suas organicidades e simultaneidades. Para Santos (2011), o território é um espaço dinâmico, onde diferentes processos sociais, econômicos e políticos ocorrem simultaneamente, de maneira interligada. A partir disso, ele estabelece a diferença entre organicidade e simultaneidade, conceitos que podem ser aplicados para pensar o turismo e a formulação de políticas públicas para ele. Enquanto a organicidade representa um território que se desenvolve a partir das necessidades locais e de forma integrada com a realidade dos sujeitos que nele habitam, a simultaneidade se refere à imposição de processos globais que se reproduzem de forma padronizada e homogênea, ignorando as particularidades do lugar.

No contexto do turismo, a simultaneidade representa a lógica oposta: trata-se da aplicação de um modelo homogêneo e globalizado de turismo, no qual os territórios são tratados como espaços indiferenciados, prontos para serem explorados segundo padrões

externos. Assim, elas se dão pela coexistência de processos globais que ocorrem de maneira padronizada, independentemente das especificidades locais. No turismo contemporâneo, essas simultaneidades são impulsionadas pela informacionalização e pela internacionalização do capital, que permitem a replicação de modelos homogêneos de consumo e lazer em diferentes partes do mundo. Destinos turísticos são promovidos globalmente através de redes sociais, plataformas digitais e campanhas de *marketing* que criam uma imagem universalizada dos lugares, tornando-os intercambiáveis dentro de um sistema global de turismo. A lógica do *just-in-time*, característica da globalização, também se aplica ao turismo, garantindo que as infraestruturas e os serviços turísticos sejam rapidamente ajustados para atender às demandas do mercado, muitas vezes em detrimento das características culturais e sociais do território.

Essa dinâmica é reforçada pela ação majoritária de empresas multinacionais e transnacionais, que operam no turismo global com estratégias de mercado padronizadas, voltadas para a eficiência econômica e a maximização dos lucros. Cadeias internacionais de hotéis, companhias aéreas e plataformas de hospedagem dominam o turismo, promovendo um turismo que privilegia grandes investimentos estrangeiros em detrimento das economias locais. Dessa forma, os territórios turísticos deixam de ser espaços únicos e enraizados em suas particularidades e passam a integrar um circuito global de consumo, onde as mesmas marcas, serviços e experiências podem ser encontradas em qualquer parte do mundo. Esse fenômeno faz com que pequenos empreendedores locais e trabalhadores do turismo enfrentem dificuldades para competir com essas grandes corporações, resultando na concentração de renda e na precarização das relações de trabalho no turismo.

No caso da aviação, crucial para a prática do turismo, existiam até a Década de 1980 as popularmente conhecidas como “empresas aéreas de bandeira”, que representavam, quase que institucionalmente, seus países no exterior, como era o caso da VARIG – Companhia Aérea Rio-Grandense (1927-2007) no Brasil. Atualmente, a maior parte delas foi, senão privatizada, desnacionalizada e multinacionalizada.

Além disso, as grandes companhias aéreas estão cada vez mais integradas, seja em alianças internacionais de cooperação, como a *Star Alliance*, a *Skyteam* e a *OneWorld*, seja em grandes holdings internacionais, que, apesar de operarem com diferentes marcas, têm um único controlador, o que faz com que suas demandas partam de um único centro de comando e, portanto, suas ações sejam uníssonas, padronizadas e simultâneas em diferentes partes do

mundo. Conforme aponta Lloyd (2018), esse mesmo movimento pode ser observado nos equipamentos de hospedagem, como nas grandes cadeias internacionais, e no agenciamento turístico.

Com a chegada dos aplicativos de smartphones, sobretudo de hospedagem, como o *Airbnb* e o *Booking*, ou de transporte, como o *Uber*, por exemplo, e sua facilidade e baixo custo, decorrentes da precarização da mão-de-obra, isso foi potencializado, sendo suas diretrizes homogêneas e iguais para todos os países onde estão em funcionamento. As leis locais, que são costuradas em um ritmo vagaroso, seja por *lobby* dos locadores, seja pelo próprio desconhecimento da gestão pública, que regulam seu uso, são exceções. A gestão pública, assim, age com omissão e, quando não, por ação, ao corroborar a ação dessas simultaneidades, corporificadas pelas empresas e, portanto, pelo mercado de turismo.

A gestão pública do turismo, nesse contexto, frequentemente atua em uma situação dúbia, oscilando entre a regulação do turismo e a conivência com os interesses do capital internacionalizado. Muitas vezes, governos e órgãos responsáveis pela gestão do turismo adotam políticas que favorecem os grandes investidores e facilitam a instalação de megaempreendimentos, enquanto negligenciam os impactos socioambientais dessas práticas. Ao mesmo tempo em que promovem discursos de sustentabilidade e inclusão, muitas administrações públicas isentam grandes empresas de impostos, flexibilizam leis trabalhistas e desconsideram as necessidades das populações locais. Esse duplo movimento – de aparente regulação, mas real ausência – permite que as lógicas globais se imponham sobre os territórios, tornando o turismo um instrumento de reprodução das desigualdades espaciais e econômicas. Como resultado, o turismo baseado na simultaneidade transforma os territórios em vitrines globalizadas, onde as especificidades locais são suprimidas em nome da eficiência e da rentabilidade do mercado internacional.

Por outro lado, a organicidade no turismo ocorre quando as práticas e políticas são formuladas e implementadas levando em consideração as especificidades do território e as necessidades da população local. Isso significa que o turismo não pode ser imposto de forma artificial, mas deve emergir como um processo integrado ao cotidiano da comunidade, respeitando seu ritmo e sua estrutura socioeconômica. Uma política de turismo baseada na organicidade prioriza a valorização dos saberes tradicionais, a participação ativa dos moradores na gestão dos atrativos e a distribuição equilibrada dos benefícios gerados pela

atividade. Dessa forma, o turismo não se torna um elemento exógeno que rompe com as dinâmicas locais, mas sim se desenvolve de maneira que garanta que a população tenha autonomia sobre seu próprio território.

Isso está relacionado ao fato de que o desenvolvimento do turismo deve ocorrer a partir da coesão local, ou seja, das necessidades e especificidades dos sujeitos que habitam o território turístico específico. Diferentemente da lógica imposta pela globalização, que tende a padronizar os destinos turísticos e suas ofertas, um turismo orgânico respeita os ritmos e características do lugar, permitindo que as práticas turísticas se desenvolvam de forma integrada com as dinâmicas sociais, econômicas e culturais locais. Isso significa que o turismo não deve ser um elemento externo ao cotidiano da população, mas sim um reflexo de suas potencialidades e desejos, promovendo oportunidades para os habitantes sem comprometer sua identidade e qualidade de vida.

Presentes em destinos turísticos onde há uma densidade técnica mais rarefeita, é possível observar uma menor concentração de empresas e conglomerados empresariais, e mais um empreendedorismo familiar, notadamente de moradores locais e de seus descendentes. Os equipamentos de hospedagem, por exemplo, são pousadas cujos proprietários residem nelas ou na mesma propriedade. O abastecimento dessas pousadas, sobretudo de gêneros alimentícios, dá-se pela produção da agricultura familiar, geralmente comprada no comércio local. Os outros serviços, como guiamento (guias de turismo), alimentação e bebidas (restaurantes, sorveterias, lanchonetes) e agenciamento também são feitos por moradores locais. Em suma, a presença de empresas estranhas ao lugar é baixa, e conglomerados internacionais são quase inexistentes.

Por fim, para que o turismo se mantenha alinhado à lógica da organicidade, a gestão pública deve atuar para atender às necessidades dos empreendedores locais, formulando políticas que os fortaleçam, de forma inclusiva. Isso envolve a criação de incentivos para pequenos negócios, a oferta de capacitação para trabalhadores locais e o estabelecimento de normas que protejam a identidade do destino contra processos de descaracterização.

Ao invés de priorizar grandes investidores e projetos que não dialogam com a realidade local, uma política pública de turismo baseada na organicidade busca garantir que os moradores tenham autonomia sobre as práticas turísticas desenvolvidas em seu território.

Dessa forma, o turismo se torna um instrumento de fortalecimento comunitário e de desenvolvimento equilibrado.

Quadro 19. Organicidades em uma política pública no território turístico

Categorias	Características
Coesão local	As diretrizes, objetivos e metas das políticas de turismo devem partir do lugar e serem orientadnas seções anteriorespartir de uma coesão local, sem a importação de medidas e modelos que foram assertivos ou fracassados em outros lugares
Priorização às demandas locais	A estruturação, promoção, qualificação e comercialização devem ser costuradas de modo a buscar soluções, políticas e programas que aprofunem e ampliem o foco nas necessidades locais, levantadas e estipuladas dada essa realidade, em detrimento de cenários e práticas externas

Fonte: elaborado pelo autor (2025)

Por fim, as horizontalidades de uma política devem ser pensadas a partir do par endogenia–exogenia. Aqui, pensa-se nos sujeitos que fazem e pensam a política pública, e não em suas ações. Santos (2011) explica que a endogeneidade ocorre quando as políticas de turismo são formuladas e implementadas a partir das necessidades e capacidades dos sujeitos locais, garantindo que o turismo esteja integrado ao cotidiano da população. Já a exogeneidade se manifesta quando o turismo é imposto de fora para dentro, com decisões e investimentos direcionados por grandes agentes externos, desconsiderando as especificidades do território e das pessoas que nele vivem.

Em uma política exógena, os sujeitos que gerem, criam e formulam as políticas públicas são conduzidos, inseridos e até impostos por agentes externos, muitas vezes deslocando as intencionalidades políticas locais. Ela se manifesta pela presença dominante de agentes privados, tanto nacionais quanto internacionais, que operam dentro do território com interesses próprios, muitas vezes desconsiderando as particularidades locais. As grandes cadeias de investimentos no turismo – seja na infraestrutura, no setor de transportes ou no

mercado imobiliário – são protagonizadas por dirigentes que veem o território como um ativo econômico a ser explorado.

Esse processo se intensifica com a participação de outros sujeitos que materializam essas intencionalidades externas, como órgãos multilaterais, instituições financeiras e consultorias globais, que direcionam políticas e investimentos segundo lógicas macroeconômicas. Assim, o território turístico torna-se refém de um circuito de decisões alheio à sua realidade concreta, reforçando desigualdades e impondo um modelo de desenvolvimento que nem sempre dialoga com as necessidades e aspirações da população residente. Esses sujeitos sequer compreendem profundamente as dinâmicas e demandas do lugar, estando mais ligados às estratégias globais de mercado, que priorizam a rentabilidade e a competitividade em escala global, reconfigurando a organização territorial sem a devida participação das comunidades residentes.

Além disso, uma política exógena é moldada pela psicosfera do turismo, influenciada pela mídia comercial, ao modelar as percepções sobre o território a partir de composições e sujeitos externos ao lugar. A promoção de destinos turísticos raramente se baseia em narrativas locais, mas sim em discursos fabricados que vendem uma imagem exótica, padronizada e muitas vezes distante das reais dinâmicas territoriais. O turismo, dessa forma, perpetua a reprodução de uma paisagem simbólica globalizada, na qual o espaço turístico é concebido para atender aos desejos do visitante e não às necessidades da população local. A propaganda, muitas vezes controlada por grandes conglomerados midiáticos, reforça a primazia do consumo e da mercantilização da cultura, ocultando as contradições sociais e econômicas do turismo.

Para construir uma política de turismo que priorize a endogeneidade em vez da exogeneidade, é essencial que as estratégias de desenvolvimento sejam formuladas com participação ativa dos moradores locais, garantindo que o turismo seja uma escolha da comunidade e não uma imposição externa. Assim, há uma simbiose entre as dinâmicas próprias, a partir das características internas e dos atores locais.

No turismo, essa endogeneidade se manifesta quando os principais agentes responsáveis pela gestão das ações e intencionalidades são locais, ou seja, pertencentes ao próprio território. Essa predominância de atores locais no gerenciamento do turismo pode ser vista na forma como pequenos empresários, associações comunitárias e lideranças locais articulam estratégias para atrair visitantes e consolidar produtos turísticos, geralmente

moldando as atividades de acordo com suas perspectivas e necessidades específicas. No entanto, essa autonomia não é absoluta, pois o território também está inserido em fluxos mais amplos e sofre interferências externas, especialmente das grandes empresas e das políticas públicas que muitas vezes são desenhadas sem considerar as particularidades locais.

Outro aspecto fundamental da endogeneidade no turismo é a mobilização e sensibilização da população local para despertá-la. À medida que mais sujeitos locais se envolvem nele, seja como prestadores de serviço, artesãos, guias de turismo ou promotores de eventos, o turismo passa a ser compreendido como um elemento estruturante do espaço. Essa participação ativa reforça a identidade local e permite que a comunidade tenha um papel protagonista na definição dos rumos do turismo. Além disso, quando os moradores percebem benefícios diretos e concretos, tendem a se engajar mais, fortalecendo a coesão social e criando uma base mais sólida para seu desenvolvimento. Esse envolvimento pode ser impulsionado por iniciativas de governança participativa, treinamentos e capacitações, criação de redes organizacionais, além do estímulo ao associativismo e cooperativismo.

A endogeneidade também se expressa por meio da presença marcante de empreendedores familiares e da horizontalização das relações entre os atores locais. O turismo, aqui, é frequentemente impulsionado por negócios familiares, como pousadas, restaurantes e agências de turismo operadas por moradores da própria região, o que favorece a circulação interna da renda. Essa estrutura familiar confere maior enraizamento das atividades no território e fortalece a identidade local. Além disso, nas instâncias de governança e decisão locais, a endogeneidade se reflete em relações mais horizontalizadas, nas quais diferentes atores – poder público, associações empresariais, moradores, trabalhadores e pequenos empreendedores – interagem para definir estratégias e políticas para o turismo. No entanto, a real efetividade dessas instâncias depende da superação de desigualdades preexistentes, garantindo que todos os envolvidos tenham voz ativa no processo decisório e evitando que o turismo reproduza assimetrias já enraizadas no território.

Quadro 20. Endogeneidades em uma política pública no território turístico

Categorias	Características
Foco nos atores locais	O gerenciamento da política é feito, majoritariamente, pelos atores locais em todo ciclo e toda a trilha programática.

Atuação conjunta	Sensbilização e mobilizar cada vez mais atores locais, de modo a envolvê-los e criar uma sensação de pertencimento da política de turismo
Instâncias de gestão e governnaça horizontais	Criar uma instância de gestão e governança a partir do envolvimento desses sujeitos.

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

4.2. Uma nova política pública de turismo baseada no território como abrigo

A construção de uma nova política pública de turismo exige uma reorientação paradigmática, na qual o território transcende sua concepção meramente geográfica para ser compreendido como um espaço concreto de relações sociais, culturais e históricas. Nessa perspectiva, a partir da obra de Santos (2014a), o território é um "espaço do cidadão", onde se materializam dinâmicas que articulam sistemas de objetos e sistemas de ações, configurando singularidades que resistem à homogeneização imposta por lógicas exógenas.

O primeiro ponto é entender que a abordagem territorial não deve ser concretizada a partir da região, tampouco de uma rede, mas a partir da categoria de lugar, como exposto anteriormente. Segundo Santos (2012), ela se refere ao espaço concreto onde as relações sociais, culturais e históricas se materializam, transcendendo a mera localização geográfica. É no lugar que as dinâmicas globais e locais se entrelaçam, criando singularidades a partir de sistemas de objetos (infraestruturas, paisagens) e sistemas de ações (práticas cotidianas, políticas públicas, resistências). Para Santos, o lugar é onde a técnica e a emoção coexistem e onde as contradições do capitalismo se manifestam de forma mais palpável. No turismo, o lugar não é um cenário passivo, mas um ator político: suas ações definem a identidade e seus limites (Castro, 2006).

A escala local, por sua vez, é a dimensão geográfica que opera a partir do lugar, articulando suas particularidades a processos mais amplos. Diferentemente da formulação do PRT, ela não é constituída pela divisão político-administrativa dos municípios, como fizera o PNMT e, de certa forma, faz o PRT na atribuição das escalas geográficas na política pública. Tampouco se dá a partir dos elementos de região-rede, que muitas vezes homogeneízam territórios sob critérios administrativos ou mercadológicos.

A escala local emerge, assim, como categoria central para o redesenho de políticas que priorizem organicidades e endogeneidades, rejeitando abordagens baseadas em vetores regionais ou redes que subordinam o lugar a interesses distantes. Trata-se de reconhecer que o turismo, enquanto fenômeno intrínseco ao território, deve ser pensado como parte de um ecossistema complexo, no qual as contradições do capitalismo se manifestam de forma palpável, exigindo respostas políticas que valorizem a autonomia e a justiça socioespacial.

A governança coletiva constitui o pilar estrutural dessa política, alinhando-se aos princípios de democracia direta e descentralização decisória propostos por Gastal e Moesch (2007). Instâncias participativas, como conselhos locais e fóruns mistos, devem integrar Estado, sociedade civil e *trade* turístico em processos deliberativos horizontais, garantindo que as decisões sejam fundamentadas nas demandas concretas do território. Esses espaços de governança, ao romperem com hierarquias tradicionais, permitem que moradores, trabalhadores, comunidades tradicionais e pequenos empreendedores assumam protagonismo na definição de diretrizes, planejamento e monitoramento das ações. A horizontalidade, neste contexto, não se limita à representação formal, mas exige métodos deliberativos inclusivos, como assembleias comunitárias e diagnósticos participativos, que assegurem a pluralidade de vozes e a transparência na gestão.

A priorização das demandas locais implica um rompimento radical com modelos exógenos que subordinam o território a dinâmicas globais. Como destaca Harvey (2012), a lógica neocolonial frequentemente transforma lugares em mercadorias, esvaziando-os de sua identidade. Para contrapor-se a essa tendência, a política de turismo deve partir de diagnósticos participativos que identifiquem necessidades estruturais – como saneamento básico, acesso à saúde e preservação cultural –, articulando-as a estratégias turísticas que reforcem a coesão social. A regulação do espaço turístico, nesse sentido, exige mecanismos que limitem a especulação imobiliária e a atuação de plataformas digitais, garantindo que empreendimentos locais tenham prioridade sobre conglomerados externos. A tributação progressiva de grandes operadoras e a criação de fundos descentralizados para microempresas familiares são exemplos de instrumentos que promovem justiça redistributiva, assegurando que os benefícios econômicos do turismo permaneçam no território.

A coesão local, enquanto conceito-chave, pressupõe que as diretrizes políticas sejam construídas a partir das singularidades do território, rejeitando a replicação acrítica de modelos

genéricos. Essa coesão manifesta-se na valorização de saberes tradicionais, na proteção de paisagens simbólicas e na integração do turismo às práticas cotidianas da população. Santos (2014b) entende que o lugar é onde técnica e emoção coexistem, configurando um espaço vivido que resiste à fetichização do espaço, crítica elaborada por Lefebvre (1991). Para evitar a espetacularização da cultura, a política deve incentivar a certificação de produtos autênticos e a formação de profissionais capazes de traduzir narrativas históricas locais, transformando-as em ativos turísticos sem descaracterizar seu significado original. A governança adaptativa, baseada em monitoramento contínuo e ajustes dinâmicos, assegura que a política responda a mudanças contextuais, mantendo-se alinhada aos princípios de sustentabilidade e equidade.

O território, entendido como complexo elemento da dimensão política, exige uma abordagem que articule escalas geográficas sem subjugar a local à global, constituído a partir de uma consciência universal fundada no respeito às particularidades locais, rompendo com a hegemonia do pensamento único (Santos, 2011). Nessa perspectiva, a política de turismo não deve isolar-se em microcosmos, mas integrar-se a processos mais amplos, desde que estes sirvam às necessidades endógenas. A atuação conjunta de atores locais, mediada por estruturas de governança participativa, permite que fluxos globais de pessoas, informações e capital sejam reorientados para fortalecer economias circulares e reduzir dependências externas.

A integração do turismo às necessidades do território demanda ainda uma reestruturação das políticas públicas, garantindo que investimentos em infraestrutura, educação e saúde beneficiem tanto residentes quanto visitantes. Essa integração exige planejamento intersetorial, no qual órgãos públicos, comunidades e setor privado dialoguem em fóruns locais para definir prioridades que equilibrem turismo e qualidade de vida. A mobilização de recursos técnicos e financeiros deve priorizar iniciativas que reforcem a identidade territorial, como a restauração de patrimônios históricos ou a capacitação dos trabalhadores, evitando projetos que fragmentem o tecido social. A transparência na gestão de recursos, aliada a auditorias cidadãs, fortalece a confiança na governança e impede a captura das políticas por elites locais ou agentes externos.

Os benefícios sociais e financeiros capilarizados constituem um objetivo central dessa política, exigindo mecanismos que assegurem a redistribuição equitativa de renda e o acesso democrático aos frutos do desenvolvimento turístico. Estratégias como a taxação diferenciada de empreendimentos, o fomento a cooperativas de comércio justo e a priorização de mão-de-

obra local em projetos turísticos são essenciais para mitigar desigualdades históricas. A economia solidária, ao fortalecer redes de produção e consumo locais, reduz vazamentos financeiros, transformando o turismo em vetor de inclusão social. A sustentabilidade desse modelo depende ainda da valorização de práticas ambientais tradicionais, que harmonizam exploração e conservação, garantindo que recursos naturais sejam preservados para gerações futuras.

A governança coletiva, em sua dimensão mais ampla, transcende a gestão técnica para tornar-se um processo político vivo, no qual o território é constantemente reinterpretado e reinventado por seus habitantes. Como destacam Moesch e Gastal (2007), a participação ativa da população na construção das políticas transforma o turismo em instrumento de cidadania, fortalecendo laços comunitários e reafirmando direitos territoriais. A criação de observatórios sociais independentes, responsáveis por monitorar impactos e propor ajustes, assegura que a política mantenha-se alinhada aos princípios de justiça socioespacial.

Em síntese, o redesenho de uma política pública de turismo ancorada na escala local representa uma ruptura com paradigmas hegemônicos que reduzem o território a mero recurso explorável. Ao colocar os atores locais no centro das decisões, valorizar organicidades e resistir à homogeneização, essa abordagem transforma o turismo em ferramenta de democracia e justiça socioespacial. Inspirada nas reflexões de Santos (2011) sobre uma globalização alternativa e de Harvey (2012) sobre a construção de espaços de esperança, a política proposta.

Quadro 21. Conceitos-chave para uma nova política de turismo

Conceito-Chave	**Descrição**	**Representação no território**
Território como espaço de vida	O território é compreendido como um espaço de relações sociais, culturais e históricas, onde as dinâmicas globais e locais se entrelaçam.	O território sendo pensado como influenciador e influenciado pela diversidade cultural, social e histórica do lugar, interligados por linhas que simbolizam as conexões e interações.
Lugar como ator político	O lugar é o *locus* concreto onde as relações se materializam, transcendendo a mera localização geográfica.	A prática do turismo se dá a partir das especificidades orgânicas e endógenas
Escala local como dimensão central	A escala local articula as particularidades do lugar a processos mais amplos, priorizando organicidades e endogeneidades.	Poder político de turismo é colaborativo, mas prioritários aos sujeitos da escala local.

Governança coletiva como pilar estrutural	A governança coletiva garante a participação ativa da população na construção das políticas, com instâncias participativas e democracia direta.	Rede cooperativa e colaborativa simbolizando a colaboração e a horizontalidade na tomada de decisões, com a criação de uma instância participativa para tal fim.
Coesão local como objetivo central	A coesão local é o direcionamento conjunto das ações de turismo configuradas a partir do entendimento conjunto entre os sujeitos do turismo.	A arena política do turismo é influenciada a partir de comum acordo entre os sujeitos do turismo no lugar.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Figura 23. Configuração do território do espaço do turismo enquanto abrigo



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Regionalização do Turismo surgiu em 2004 com ímpeto inovador. Com o objetivo central de desvencilhar-se das outras macropolíticas de turismo executadas desde então no Brasil, a tese elaborada por seus constituintes na arena política prometia, essencialmente, três novos dilemas: dada uma nova abordagem territorial, a escala regional é onde o turismo deveria ser executado, sendo que as outras escalas deveriam funcionar como suporte – institucional, de recursos, técnico – à primeira. A segunda, na trilha desta última, é que a descentralização administrativa deveria acontecer na instância de governança regional, sendo esta responsável pela gestão e governança do turismo no território brasileiro. E a terceira, no rastro das duas últimas, é que essa gestão deveria ser participativa, com o equilíbrio de participação dos sujeitos nas câmaras de gestão e de governança, com o equilíbrio nas decisões desses grupos, que seriam chamadnas seções anterioresparticipar do turismo a partir de uma ação de sensibilização e mobilização provocada pelos organismos de turismo de cada município.

Todavia, ao se ater a esses três dilemas, transformados em categorias de análise nesta tese, percebe-se que houve um distanciamento significativo do discurso institucional em relação à realidade concreta. Esta tese constatou que, a partir da teoria da Geografia Crítica, as áreas onde o turismo foi configurado, isto é, as regiões turísticas, não são regiões.

Para que isso acontecesse, deveria haver uma coesão estrutural que se dá no território, que, ao longo do tempo, diferencia esse espaço dos outros, transformando-o em região. A região e a produção do espaço regional se dão a partir de um processo arquitetado pelo capital, que se manifesta no território a partir do rearranjo contínuo entre os sistemas de objetos e ações das atividades produtivas. O processo de "regionalização" não se deu a partir desses arranjos, mas, ao contrário, foi institucionalizado verticalmente pelo Ministério do Turismo a partir de critérios generalizados, para quaisquer cidades brasileiras, independentemente dos fluxos existentes, bem como das condições locais.

Sousa e Araújo Sobrinho (2024a) são taxativos ao afirmar que a regionalização do turismo não criou regiões e, logo, não regionalizou, mas criou aglomerados de cidades com interesses turísticos mútuos. Esta tese vai além e afirma que o que o Programa de Regionalização fez, de fato, foi institucionalizar redes urbanas do turismo, sobretudo após a instituição do Instrumento de Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro,

corroborando Sousa e Silva (2025). Ao ordenar as cidades – e não as regiões – em cinco classificações, entre A e E, essa ação dentro do Programa de Regionalização do Turismo, que se tornou a principal motivação para o envio de recursos federais aos destinos turísticos pós-2013, consolidou uma hierarquia já existente, mas não institucionalizada: as cidades A são as que têm maior infraestrutura, sobretudo os objetos de circulação, em decorrência de que nelas estão concentradas as sedes de comando das principais empresas de turismo, sejam brasileiras ou transnacionais que estejam em território brasileiro, e são, segundo os mesmos autores, onde se concentram as ações de intervenção do capital público e privado – quase dois terços delas recebem os investimentos do Ministério do Turismo – e é para onde o fluxo turístico brasileiro, cerca de 85%, se dirige.

As cidades-sede dessa rede, condicionada ao turismo a partir das relações de fluxos existentes nelas, seja de capital – pela destinação de investimentos serem dirigidnas seções anterioreselas –, de turistas – pois concentram o fluxo turístico –, ou de circulação – pois nelas estão os aeroportos com um quantitativo elevado de malha aérea, bem como as rodoviárias com mais destinos –, são elevadas, a partir dessas circunstâncias, como nós geográficos, criando uma dependência delas para o uso do território pelo fenômeno turístico de outras cidades, sobretudo circunvizinhas, mas não somente.

A região turística não se desenvolveu conforme o planejado pela política pública: primeiro, porque a região não se formou a partir de um processo guiado pelas ações e objetos existentes no território brasileiro, mas sim por critérios mercadológicos e unicamente tecnocráticos, sem a consideração de nenhum elemento qualitativo desses mecanismos. Em segundo lugar, porque o próprio Ministério do Turismo, ao priorizar as cidades como elemento precípuo da ação estatal no turismo brasileiro, escanteou as regiões em detrimento dos municípios, fortalecendo estes em vez das regiões que nomeiam essa política pública, criando, ao invés de regiões turísticas, redes turísticas, onde as cidades "polo" concentram centralidades, e as outras, satélites dessas, atuam de maneira indireta e complementar, corroborando com a teoria de interdependência entre localidades turísticas de Boullón (2002).

Assim, esta tese concebe que o que o Programa de Regionalização do Turismo fez não foi criar regiões turísticas, mas consolidar redes urbanas do turismo. Dessa forma, o Programa de Regionalização do Turismo é, pois, o Programa de Rederização do Turismo.

A descentralização administrativa, por sua vez, também demonstrou fragilidades no tocante à implementação da política pública. Se a região turística não existe, o poder de ação dessa região também é inexistente. Corroborando Fernandes (1976), o PRT reproduziu as mesmas características político-institucionais do Brasil desde sua concepção institucionalizada, conforme os paradigmas eurocêntricos, com a existência de uma gestão especializada e profissional centrada em um Estado normativo. Desde o Brasil Colônia, as elites políticas e econômicas brasileiras demandaram do Estado nacional – e de seus recursos, orçamento e políticas públicas – uma centralização consistente e robusta. A exceção da Primeira República (1889-1930) é justificada pela força político-sociológica das províncias até então, que tinham demasiado poder sobre a institucionalidade estabelecida no Rio de Janeiro. Mesmo que, já na atual fase da República brasileira, a retórica venha sendo de descentralização, como aponta Diniz (1999), na maior parte das vezes o poder central não o fez de forma plena e, pior, acirrou a dependência sobre o governo central, sobretudo para o envio de recursos, notadamente na Sexta República (1985-atualmente).

As escalas geográficas determinadas para serem partícipes da gestão pública do PRT – a nacional, a estadual, a regional e a local – foram, de certa forma, reduzidas a duas: a nacional e a local. A nacional concentra a maior parte dos recursos do turismo brasileiro, como comprova Silva (2020). Eles são direcionados diretamente aos municípios, e não às regiões. Os órgãos estaduais reproduzem, em menor escala, as atribuições do Governo Federal, mas, mesmo nessas circunstâncias, pouco interferem nas ações derivadas do PRT que são, junto com as emendas parlamentares, de onde partem a maioria dos recursos, diretamente para os municípios: enquanto a tomada de decisão está concentrada nas escalas nacional e local, o poder de influência na política pública é concentrado na primeira, e, em menor grau, na segunda. Já as duas restantes têm pouca influência e pouco poder de decisão.

Outro ponto revelador é que, além dessas quatro, a escala global influencia, sem sombra de dúvidas, o PRT. Além de ter parte de seus objetivos, metas e diretrizes concebidos e reproduzidos na formulação da política pública, percebe-se que são derivadas de decisões padronizadas, a partir de um conselho administrativo formado, especialmente, por sujeitos do capital transnacional do turismo. A hierarquização dos municípios, que, conforme visto há poucos parágrafos, criou redes do turismo no Brasil, deu-se por influência da OMT. Além das nuances neocoloniais dessas ações, elas desprezam as especificidades desses países e das

práticas de turismo existentes neles, dadas as complexidades de suas dimensões econômicas, sociais e institucionais.

A escala global, assim, teve e tem um maior potencial de influência e de tomada de decisões sobre o PRT do que a própria escala local. Assim, reproduzindo as políticas públicas brasileiras, percebe-se que não houve descentralização administrativa do turismo, mas uma centralização de recursos e de ações normativas na escala nacional, cujas diretrizes, metas e objetivos da política pública foram desenhadas com diretrizes apoiadas pela escala global, e são aplicadas diretamente na escala local, sendo a escala estadual um mero direcionador dessas ações, sem força política para modificá-las; e a escala regional, inexistente.

A democratização política também se distanciou, de forma categórica, dos preceitos iniciais da política pública. Concebida para, a partir de mobilização e sensibilização, aproximar os sujeitos do turismo nas regiões turísticas, com vistas a torná-los sujeitos partícipes na gestão e na governança. Conforme Xavier, Totti e Raddatz (2021), corroborado por Sousa (2024), não houve democratização efetiva no PRT.

Isso pode ser entendido em paralelo com a realidade social e política do Brasil, ilustrada por Carvalho (2021). Desde o percurso da história brasileira, a participação popular sempre foi um ato negado pelas elites econômicas e políticas do país. Mesmo com seu achamento em 1500 pelos portugueses, a classe trabalhadora pôde influenciar, mesmo com a vigilância sistêmica e paternalista do Estado Novo, de alguma forma uma política pública, somente na Era Vargas, a partir dos anos 1930, há menos de um século.

Apesar dos avanços garantidos nos 35 anos entre esse evento e o Golpe de 1964, com a criação de conselhos consultivos, a Ditadura Cívico-militar minou pouco do que havia sido conquistado. Diniz (1999), corroborando com o autor, observa que somente com a Constituição de 1988 houve uma certa flexibilização e uma consciência de participação irrestrita, mesmo que limitada. Beni (2006) observa que isso se deu da mesma forma no turismo, que, mesmo com a existência do CNT durante as Décadas de 1970 e 1980, era um órgão meramente burocrático, no sentido weberiano, onde a maior parte dos assentos era ocupada pelos agentes do regime.

No entanto, conforme a pesquisa de Xavier, Totti e Raddatz (2021), a maioria dos conselhos do turismo é consultiva, quando deveria ser deliberativa. Isso é atenuado ao observar a segunda generalização das instâncias de governança observada pelos autores: a maioria deles

é formada, em sua maioria, por membros do *trade* turístico e do setor produtivo. O argumento mais comum é que os sujeitos da cadeia produtiva fazem parte da sociedade civil, já que são extraestatais. Porém, como apurou Sousa (2024a), isso é falso, porque a premissa dos dois grupos é diferente: o primeiro quer o lucro para seu setor e tem uma grande força política reunida nas associações nacionais. Os segundos observam mais as características qualitativas do turismo, entendendo que seus benefícios devem ser distribuídos e que sua prática deve observar preceitos sociais, culturais, ambientais e espaciais, e não somente o econômico.

Como forma de sintetizar isso, o próprio CNT tem uma composição majoritariamente redesenhada pelos pesquisadores: dos 85 membros, cerca de 90% estão distribuídos entre setor produtivo e representantes do Governo Federal.

O território, neste caso, como um *locus* de onde o poder abrange (Raffestin, 1993), torna-se um instrumento unicamente do capital, onde os sujeitos hegemônicos se apropriam dele para que ele seja reproduzido. Santos (2011) enumera que, quando uma policy é voltada para esse fim, os problemas ainda perduram, as reais necessidades dos fenômenos não são resolvidas e, pior, são ampliadas.

Dessa forma, esta pesquisa corrobora com sua tese de que há contradições e disparidades entre o discurso institucional e a realidade concreta, afirmando que a abordagem do território alça o espaço como recurso: as regiões não se consolidaram, sendo redes caracterizadas pelas influências globais, cujo poder no Programa de Regionalização do Turismo é nítido e existente a partir de instruções e diretrizes apropriadas pelo Ministério do Turismo e usadas na formulação da política; e que há uma hegemonia, no sentido gramsciano, dessas ações às estruturas de poder e de reprodução do capital, ao se amparar nas decisões, consultas e orientações com grande peso do *trade* turístico brasileiro, muitas vezes alinhados com o capital internacional, inclusive, na atualidade, indicados pelo presidente da República no assento designado ao CNT.

Outro ponto de interesse a ser discutido em um trabalho acadêmico posterior é que, em decorrência da conjuntura político-econômica do Brasil, o futuro de uma política de turismo deve ser pensado a partir das relações do Poder Legislativo, e não somente do Executivo. Em uma busca simples pelo indexador Google Acadêmico, quando inseridos os termos “turismo” e “políticas públicas”, percebe-se uma tendência estatística nos resultados da amostra: a grande maioria se concentra em estudos de caso. A segunda maior parte indica que as pesquisas de

turismo concentram-se na avaliação da política, sobretudo em estudos de efetividade. A terceira maior parte mostra que o entendimento e as demandas analisadas se dão a partir das ações do Poder Executivo.

Como já indagado por Bresser-Pereira (2022), apesar da existência do presidencialismo de coalizão desde o início do governo FHC, foi com a queda de popularidade no segundo mandato de Dilma Rousseff, em 2015 – quando, a partir dela, nenhum presidente conseguiu ter mais de 50% de avaliação ótima e boa, e, ao mesmo tempo, 70% de aprovação – que a separação entre esses poderes começou a ficar tênue. Segundo o autor, a última vez em que essa separação esteve mais clara deu-se em abril de 2013, no primeiro mandato da mandatária acima mencionada.

Nessa distensão, justifica o economista, o Poder Legislativo adquiriu protagonismo, atingindo seu pico durante a gestão Bolsonaro, que, para sua governabilidade, possibilitou uma ação ainda mais efetiva do Congresso no controle da execução de políticas públicas e na execução orçamentária da União. Isso também ocorreu na seara do turismo, como observa Silva (2020). O autor demonstra que o Poder Executivo ainda tem controle sobre o ciclo das políticas públicas, mas não total autonomia, sendo esta repartida, hoje, entre ele e o Legislativo, sobretudo no que tange ao repasse de recursos.

Já o quantitativo de emendas parlamentares cuja destinação do órgão superior é o MTur foi de R$ 3,849 bilhões ao longo do último decênio – mais do que o triplo. Dessa forma, evidencia-se que, para pesquisas posteriores, é fundamental que essa composição seja observada pelos pesquisadores de turismo. A título de exemplo, deve-se pensar no principal instrumento de financiamento do turismo a partir do governo Temer (2016-2019): as emendas parlamentares, isto é, um instrumento do Legislativo, que Deputados Federais e Senadores da República têm para destinar recursos da União a determinada ação.

Há uma tipologia de quatro emendas parlamentares: a) a individual, em que os parlamentares podem destinar uma parte dos recursos da União para ações de seus próprios interesses, sendo obrigatoriamente limitada a 50% para saúde, educação e assistência social; b) as estaduais ou de bancada, em que a bancada de um determinado estado decide, conjuntamente, direcionar a verba; c) as de comissão, em que os membros da comissão, liderados pelo presidente de cada uma delas, decidem para onde vão os recursos – o turismo tem comissões

representadas tanto na Câmara Federal quanto no Senado; e d) as emendas de relator, que não têm lastro e são de livre indicação do relator do OGU no Congresso Nacional.

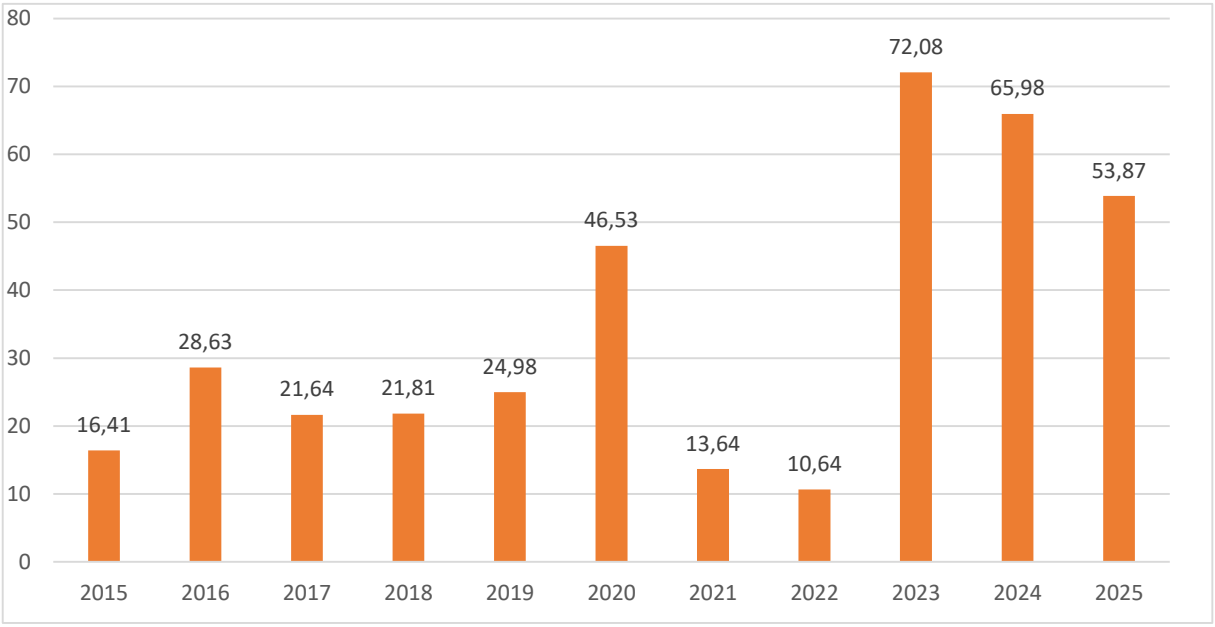
Exceto pela última, cuja governança é impossível, pois seu caráter impositivo não precede transparência, este trabalho observará, aglutinadas, as três primeiras tipologias acerca do investimento no turismo.

Gráfico 3. Orçamento do Ministério do Turismo: Empenho do OGU e emendas parlamentares entre 2015 a 2025



Fonte: Ministério do Planejamento e Gestão (2025)

Gráfico 4. Proporção percentual do peso de emendas parlamentares empenhadas no orçamento do Ministério do Turismo, entre 2015 a 2025



Fonte: Ministério do Planejamento e Gestão (2025)

O Gráfico 3 mostra que, entre 2015 e 2025, houve um aumento significativo da dotação orçamentária proveniente de emendas parlamentares em relação aos recursos do OGU. O ano de 2025 se destaca por uma situação emblemática: embora haja uma dotação expressiva proveniente de emendas parlamentares, grande parte ainda não foi empenhada, evidenciando um processo de centralização política nas mãos do Legislativo, mas com baixa efetividade ou morosidade na execução.

Essa tendência é reforçada pelo Gráfico 4, que evidencia a proporção crescente das emendas parlamentares no total empenhado pelo MTur. Se, em 2015, essa participação era marginal, em 2024 ela já compõe a maior parte da execução orçamentária – e a projeção para 2025 indica uma quase total dependência das emendas, em detrimento de uma política pública estruturante, com planejamento de médio e longo prazo.

Roncaglia e Calejon (2024) analisam criticamente o crescente protagonismo do Poder Legislativo nas políticas públicas brasileiras, destacando seus impactos negativos na governança, na desigualdade e na eficácia das ações estatais. Os autores, inspirados em

Fernandes (1976), argumentam que o Legislativo tem sido dominado por uma elite histórico-cultural, que prioriza interesses corporativos – como agronegócio, mineração e financeirização, isto é, o grande capital nacional e estrangeiro – em detrimento dos direitos coletivos e da maioria da população brasileira. Essa dinâmica reforça um modelo econômico que não promove um contrapeso equilibrado ao Executivo, justificam.

Além disso, as políticas públicas ficam estagnadas, pois o orçamento e a implementação de leis são moldados por esses grupos de interesse, ignorando demandas sociais urgentes. Isso gera uma crise de representatividade, em que as decisões políticas refletem mais os interesses dominantes do que as necessidades da população.

Embora um Legislativo fortalecido possa, em teoria, trazer benefícios – como maior fiscalização sobre o Executivo e pluralidade de vozes –, os autores destacam que, na realidade brasileira, os riscos superam as oportunidades. O clientelismo, a captura institucional por lobbies e a paralisação das decisões são ameaças concretas que sufocam a ação estatal e perpetuam desigualdades, prejudicando a própria finalidade das políticas públicas como fator para melhorar a vida da sociedade e, portanto, constituindo um entrave para o próprio Brasil, corroborando Sousa (2024a).

Como sugestão, este trabalho propõe uma nova política de turismo, contrapondo-se à gestão do território como recurso e observando a abordagem territorial como cidadã, democrática, solidária, orgânica e endógena. Criando uma síntese a partir desses elementos, são suscitadas características para uma política que assim observa o território: como vivo e dinâmico, que modifica e é modificado por outras instâncias; redes de cooperação entre os sujeitos locais; decisões conjuntas e de comum acordo; e a gestão e governança coletiva, democrática e paritária. Assim, pensa-se que o território deixa de ser inerte para ser partícipe das ações na constituição do uso do território pelo fenômeno turístico.

Mesmo nessas circunstâncias, reconhece-se que esta pesquisa tem limitações. Dada a partir de um contexto teórico, não foi realizado um estudo de caso para evidenciar as contradições elencadas neste trabalho, tampouco a aplicabilidade de técnicas de pesquisa junto a sujeitos do turismo, como representantes de associações do *trade* turístico, da sociedade civil e do governo, por meio de entrevistas e questionários em um recorte territorial. Entretanto, como implicações teóricas e práticas, esta tese aborda o Programa de Regionalização do Turismo por um viés que permite a elaboração de outras pesquisas a partir de sua publicação.

A primeira, como referido no parágrafo anterior, é a elaboração de um estudo de caso para comprovar os fatos apresentados nesta tese. A segunda, de ordem prática, é orientar uma reformulação de modo a estruturar as políticas de turismo, tendo como objetivo principal o abandono dessas categorizações, que reforçam a rede urbana de turismo brasileira e, portanto, a influência do capital transnacional no turismo brasileiro.

Como implicação teórica, esta tese observou as contradições da política pública não a partir de sua efetividade ou da arena política, mas a partir da abordagem territorial, entendendo que o turismo é um fenômeno que cria e usa, constantemente, um território usado. Entendendo-o assim, é possível percebê-lo em seus impactos no espaço geográfico, não como uma consequência que se transforma em uma paisagem e em uma configuração territorial, mas sim em seu componente político, transformado a partir de um processo que envolve as dimensões históricas, sociológicas e sociais do contexto do Brasil e de suas elites econômicas e políticas.

Apesar de ser apresentado como inovador, o PRT reproduziu, em grande parte, sua gestão das políticas anteriores, e isso se reproduziu em um território mais global, mais desigual, mais alinhado com o capital internacional, conflagrando as contradições e as distâncias entre seu discurso institucional e a realidade concreta.

6. REFERÊNCIAS

Aguiar, Paulo Henrique. **Representação da natureza, transformações espaciais e turismo**. Dissertação em Geografia. Universidade de Campinas. Campunas, 2005.

Angeloni, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. **Ciência da informação**, 2003, 32: 17-22.

Anhucci, V.; Suguihiro, V. L. T. Os conselhos de direitos: do ideal à sua efetividade. **Serviço Social em Revista**, v. 10, n. 2, 2008.

Araújo, Claudionor Ferreira; Machado, Carlos Roberto da Silva. **Estado capitalista e políticas públicas**. São Paulo: Doha, 2013.

Araújo Sobrinho, Fernando Luiz. **Turismo e dinâmica territorial no eixo Brasília Goiânia**. Tese em Ciências Humanas (Universidade Federal de Uberlândia). Uberlândia, 2008.

Arretche, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, 1999, 14: 111-141.

Arretche, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, 2004, 18: 17-26.

Arretche, Marta; Vasquez Daniel; Gomes, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: Arretche Marta; Vasquez Daniel; Gomes, Sandra (orgs.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2012.

Arretche, Marta. **O governo Bolsonaro na prática**: mais Brasília, menos Brasil. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/o-governo-bolsonaro-na-pratica-mais-brasilia-menos-brasil. Acesso em 15 de agosto de 2024.

Bantim, Natasha; Fratucci, Aguinaldo; Trentin, Fábia. O papel do Estado nas instâncias de governança regionais do Turismo. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, 2020, 39-58.

Barbosa, Ycarim Melgaço. **História das viagens e do turismo**. 2. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2002. 99 p. (Coleção ABC do turismo). ISBN 8585887680.

Barbosa, Luiz Gustavo Medeiros; Oliveira, Carlyle Tadeu Falcão; Rezende, Cristiane. Competitividade de destinos turísticos: estudo de 65 destinos-chave para o desenvolvimento do turismo regional. **Revista de Administração Pública**, 2010, 44.5: 1067 a 1095-1067 a 1095.

Barbosa, Talita Praga.; Silva, Odair Vieira da. Origens e significados do lazer. **Revista científica eletrônica de turismo**. Ano VIII – Número 14, 2011.

Barreto, Margarita. **Planejamento e organização em turismo**. 9. ed. Campinas: Papirus, 2003. 101 p. (Coleção turismo). ISBN 85-308-0156-3.

Batista, José Ribamar Lopes; Sato Denise Tamaê Borges.; Melo, Iran Ferreira de. **Análise de discurso crítica para linguistas e não linguistas**. São Paulo: Parábola, 2018.

Batista Junior, J. **Novo mapa do turismo no Brasil**. XXII Seminário da ANPTUR e X CLAIT, Caxias do Sul, Brasil. Palestra realizada em 18 de setembro de 2025.

Bauman, Zygmund. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

Beni, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 10. ed., atual. São Paulo: SENAC São Paulo, 2004. 425 p. ISBN 8573590319

Beni, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. 200 p. (Turismo (Aleph)). ISBN 8576570203

Beni, Mario Carlos; Moesch, Marutscka. A teoria da complexidade e o ecossistema do turismo. **Turismo**: Visão e Ação, 2017, 19.3: 430-457.

Benko, Georges. Local versus Global in Social Analysis: Some Reflections. In: Kurkliski, A. **Globalidade *versus* Localidade**. Varsóvia, Instituto de Economia Espacial, Universidade de Varsóvia, 1990.

Beritelli, Pietro; Bierger, Thomas; Laesses, Christian. Destination governance: Using corporate governance theories as a foundation for effective destination management. **Journal of travel research**, 2007, 46.1: 96-107.

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

Bonavides, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos avançados**, 2000, 14: 155-176.

Borges, Aylana Laíssa Medeiros; Silva, Gilmara Barros. Mário Carlos Beni: contribuição para o estudo do turismo. **Revista de Turismo Contemporâneo**, 2016, 4.

Boron, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: Boron, Atílio; et. al**. Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

Boullon, Roberto. **Planejamento do espaço turístico.** [Planificacíon del espacio turístico].(Tradução: J. Batista, 2001).3ª edição. Bauru: EdUsc, 2002

Bourdieu, Pierre. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 311 p. ISBN 8528699633.

Braga, Rhalf Magalhães. Território, rede e multiterritorialidade: uma abordagem conceitual a partir das corporações. **Revista Geografias**, 2010, 6.2: 26-36.

Brasil. Ministério do Turismo. **Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007.

Brasil. Ministério do Turismo. **Roteirização turística**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007a.

Brasil. Ministério do Turismo. **Sensibilização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007b.

Brasil. Ministério do Turismo. **Mobilização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007c.

Brasil. Ministério do Turismo. Elabo**ração do Plano Esratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007d.

Brasil. Ministério do Turismo. **Promoção e apoio à comercialização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007e.

Brasil. Ministério do Turismo. **Sistema de monitoria e avaliação do programa**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007f.

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

Brasil. EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo. **EMBRATUR 50 anos**: uma trajetória do turismo no Brasil. Brasília, 2016.

Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília: Editora ENAP, 2017.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 125 de 2022. Brasília: Senado Federal, 2022.

Brasil. Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico do Turismo 2023 ano base 2022**. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas /observatorio/anuario-estatistico/anuario-estatistico-de-turismo-2023-ano-base-2022/ copy_of_AnuarioEstatisticodeTurismo2022AnoBase2021_1.pdf. Acesso em: 3 de setembro de 2023.

Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2021**. Dispoível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros /liv101990_informativo.pdf. Acesso em 29 de dezembro de 2023a.

Brasil. Ministério do Turismo. **Sistema de Informações de Destinos Turísticos**. Disponível em: https://sidtur.turismo.gov.br/sidtur. Acesso em 3 de setembro de 2024.

Brasil. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Disponível em: https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home. Acesso em 27 de julho de 2024a.

Brasil. Agência Nacional de Aviação Civil. **Dados e estatísticas** – Passageiros em 2023. Disponível em: https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/dados-abertos/areas-de-atuacao/voos-e-operacoes-aereas/dados-do-consumidor-gov/52-dados-do-consumidor-gov. Acesso em 29 de fevreiro de 2024b.

Brasil. Ministério do Turismo.. **Painel de categorização dos municípios brasileiros**. Recuperado em 12 de setembro de 2025, de https://paineis.turismo.gov.br/sense/app/f26690d1-f376-4a7c-9485-81cedd4398bb/sheet/ukJn/state/analysis

Brasil. Ministério do Turismo. **V Plano Nacional de Turismo (2024-2017).** Recuperado em 25 de agosto de 2025, de https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-

programas/planos/plano-nacional-do-turismo/PLANONACIONALDETURISMOV431.10PORTAL.pdf

Bresser-Pereira, Luiz C. **Economia brasileira**: Uma introdução critica. 2. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 1982. 169 p.

Bresser-Pereira, Luiz C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: 1930-1983. 15. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. 298 p.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Novo Desenvolvimentismo**: introduzindo uma nova teoria econômica e economia política. Editora Contracorrente, 2022.

Brusadin, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo–PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, 2005, 87-112.

Bueno, Eduardo. **Brasil, uma história**. 2ª Edição. São Paulo: Leya, 2021.

Burns, Peter. **Turismo e antropologia**: uma introdução. São Paulo: Chronos, 2002.

Bursztyn, Ivan. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. In: **Caderno Virtual de Turismo**. Vol. 3, N° 4, 2003.

Butler, Richard. Tourism destination development: the tourism area life cycle model. **Tourism Geographies**, 2024, 1-9.

Buttimer, Anne. Grasping the dynamism of lifeworld. **Annals of the association of American geographers**, 1976, 66.2: 277-292.

Cacho, Andréa do Nascimento Barbosa; Azevedo, Francisco Fransualdo de. O turismo no contexto da sociedade informacional. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, 2010, 4.2.

Camargo, Aspásia. A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. **Encontro Anual da Anpocs**, 1992, 16: 1-59.

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

Castells, Manuel. **A sociedade em rede**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 617 p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura ; 1). ISBN 852190329.

Castro, Iná Elias de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instiituções. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 299 p. ISBN 8528611612.

Cavalcante, Sávio M.; Chaguri, Mariana Miggiolaro; Nicolau Netto, Michel. O conservadorismo-liberal no Brasil de Bolsonaro: a força da articulação no contexto de pandemia. Brasiliana: **Journal for Brazilian Studies**, 2021, 10.1.

Chauí, Marilena de Sousa. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

Chemin, Marcelo; Filippim, Marcos Luiz; Abrahão, Cinthia Maria de Sena. Projeção territorial e pontos de interesse em destinos turísticos da região Sul (Brasil): Análise a partir do Mapa do Turismo 2019-2021. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, 2021, 15.3: e-2156.

Conceição, Cálido Costa. Modelo analítico de governança regional de turismo - MAGRET. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 14, n. 2, p. 123-138, 2020.

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

Correa, Roberto Lobato. **Rede urbana**. Rio de janeiro: Ática, 1989. 96 p.

Correa, Roberto Lobato. Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente. **Revista Cidades**, Brasil, v. 9, n. 16, 2021.

Costa, Cátia Miriam. O **turismo como arena da globalização**. 2016.

Costa, Helena Araújo. Programa Nacional de Municipalização do turismo: uma análise estratégica. **Anais do Seminário Mercosul de Pesquisa em Turismo**, 2003.

Coutinho, Carlos Nelson. **Gramsci**. São Paulo, 1981.

Cruz, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000. 167 p. (Coleção turismo). ISBN 85-7244-138-7.

Cruz, Rita de Cássia Ariza da. **Introdução à geografia do turismo**. 2. ed. São Paulo: Roca, 2003. vii, 125 p. ISBN 8572414533

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

Damiani, Amélia Luisa. O lugar e a produção do cotidiano. **Novos caminhos da geografia.** 1999.

Dantas, Nathallye Galvão; Melo, Rodrigo Sousa. Análise da metodologia de hierarquização de atrativos turísticos como instrumento para elaboração de roteiros turísticos no município de Itabaiana (PB). **Caderno Virtual de Turismo,** 2011, 11.1.

Dearing, James; Rogers, Everett. **Agenda-setting**. New York: Sage, 1996.

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

Deus, J. M. Hierarquização de atrativos turísticos. In: Guerra, G.R. et. al. (org.). **Gestão regional e políticas públicas de turismo**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

Dias, Ivan Rodrigo Rizzo. Critérios e deficiências do Programa de Regionalização do Turismo. In: Guerra, G.R. et. al. (org.). **Gestão regional e políticas públicas de turismo**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

Dias, Leila Christina. Redes: emergência e organização. In: Castro, Iná Elias de; Gomes, Paulo Cesar da Costa; Correa, Roberto Lobato. (orgs.). **Geografia**: Conceitos e Temas. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2008.

Diniz, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, 1993, 3.1: 35-64.

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

Dredge, Dianne. Redes, conflito e comunidades colaborativas. **Journal of Sustainable Tourism,** 2006, 14.6: 562-581.

Dulci, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, 2002, 95-107.

Easton, David. **The analysis of political structure**, 1990.

Elias, Denise. Milton Santos: a construção da geografia cidadã. **Geosul**, 2003, 18.35: 131-148.

Faria, Cristina Elsner.; Toni, Jackson de; Sousa, Diogo Diniz de. Pauta de interesses dos setores produtivos. In: Steinberger, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

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

Fernandes, Bernardo Marnçano. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária**: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Presidente Prudente/SP, FCT/UNESP, 2013.

Fernandes, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 413 p.

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

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

Ferreira, Denison da Silva. Território, territorialidade e seus múltiplos enfoques na ciência geográfica. **Revista campo-território**, 2014, 9.17 Abr.: 111-135.

Fonseca, Maria Aparecida; Todesco, Carolina. & Silva, Rodrigo Cardoso da. O PRT no Brasil e a competitividade espacial. Confins. R**evue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de Geografia**. 54(1), 2022.

Furtado, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967. xv, 262 p. (Biblioteca universitária. Série 2º, Ciências sociais ; 24).

Fuster, L. F. **Teoria y técnica del turismo**, vols. I e II. Madri: Nacional, 1974.

Garcia, Ricardo Alexandrino; Simões, Rodrigo Ferreira. Hierarquia Urbana e Regionalização: uma proposta metodológica de ordenamento territorial para o Brasil. **Cadernos do Leste**, 2014, 14.14.

Gastal, Susana. Turismo: investigação e crítica. In: Gastal, Susana (org.).**Turismo**: investigação e crítica. São Paulo: Contexto, 2002. 110 p. (Turismo contexto). ISBN 8572441999

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

Gastal, Susana; Sá, Felipe Zaltron de. Neocolonialismo como causa e Turismofobia como efeito: Uma aproximação a partir da Geografia**. Para Onde!?**, 2022, 16.2: 76-92.

Gomes, Laurentino. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo, 2022.

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

Gramsci, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 6 v. ISBN 8520005128.

Grizoto, Felipe. Instâncias de governança regionais no Brasil e no estado de São Paulo. In: . In: Guerra, G.R. et. al. (org.). **Gestão regional e políticas públicas de turismo**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

Hall, Colin Michael. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

Harvey, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Annablume, 2001.

Harvey, David. **Espaços de esperança**. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012. 382 p.

Harvey, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudanca cultural. [24. ed.]. São Paulo: Loyola, 2013.

Hobsbawm, Eric. **A falência da democracia**. Folha de São Paulo. São Paulo, Caderno Mais, 2001.

Ignarra, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo**. 2.. A ed. rev. e amp. São Paulo: Thomson, 2003. xi, 135 p. ISBN 9788522103331

Jafari, Jafar; Ritchie, JR Brent. Toward a framework for tourism education: Problems and prospects. **Annals of tourism research**, 1981, 8.1: 13-34.

Jameson, Fredric. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ed. Ática, 1996

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

Jorge, Vladimyr Lombardo; Faria, Alessandra Maia Terra de; Silva, Mayra Goulart da. Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2020, 33: e227686.

Karnal, Leandro. **A formação da nação**: o início. São Paulo: Contexto, 2007.

Kingdon, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

Konder, Leandro. **O que é dialética**. 28ª edição. 6ª reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

Krippendorf, Jost. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. 3. ed., rev. São Paulo: Aleph, 2003.

Lefebvre, Henri. **The production of space**. Oxford: Blackwell, 1991. 454 p. ISBN 9780631181774.

Leiper, Neil. The framework of tourism: Towards a definition of tourism, tourist, and the tourist industry. **Annals of tourism research**, 1979, 6.4: 390-407.

Leiper, Neil. Tourist attraction systems. **Annals of tourism research**, 1990, 17.3: 367-384.

Lohmann, Guilherme; Panosso Netto, Alexandre. **Teoria do turismo**: conceitos, modelos e sistemas. 2. ed., amp. e atual. São Paulo: Aleph, 2012. 492 p.

Machado, Álvaro; Tomazzoni, Edegar. A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, 2011, 5.2.

Magalhães, Izabel; Martins, André Ricardo; Resende, Viviane de Melo. **Análise de discurso crítica**: um método de pesquisa qualitativa. Brasília: Editora UnB, 2018.

Martins, Murillo. **Função social do IPTU e desenvolvimento local**. Dissertação em Desenvolvimento Local. (Universidade Católica Dom Bosco), Campo Grande, 2018.

Marx, Karl; Engels, Friedrich. **A Ideologia Alemã**: crítica da mais recente Filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

Marx, Karl; Engels, Friedrich. **Cultura, arte e literatura**: textos escolhidos. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

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

Meier, Celito. **Filosofia**: por uma inteligência da complexidade. 1ªed. Belo Horizonte: Pax Editora, 2010.

Milito, Marcelo; Silva, Victor Hugo; Nobrega, Wilker. Dissonância do turismo: por um (des) encontro habitante-visitante. **Caderno Virtual de Turismo**, 2019, 19.3.

Moesch, Marutschka M. **A produção do saber turístico**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

Moesch, Marutschka M.. **Epistemologia social do turismo**.. Tese em Turismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. .

Moesch, Marutschka M.. Para adiar o fim do mundo: tessituras epistemológicas do Turismo e suas encruzilhadas. **Revista Rosa dos Ventos** - Turismo e Hospitalidade, [S. l.], v. 15, n. 2, 2023.

Molina, Sergio. **O pós-turismo**. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2003. 130 p. (Série Turismo). ISBN 9788585887834

Morin, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

Moura, Rosa; Werneck, Débora Zlotnik. Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, 2001, 100: 25-55.

Mumford, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas . 5. ed. São Paulo: M. Fontes, 2008.

Nascimento, Ederson. Rede urbana e hinterlândias das cidades médias brasileiras: contribuições a partir da cartografia geográfica. **Anais do XV Encontro Nacional da ANPEGE**. Palmas, Tocantins, 2023.

Nascimento, Mafalda Martins; Abrantes, António Cunha. O turismo no desenvolvimento regional e o seu financiamento. **Tourism and Hospitality International Journal**, 2018, 3.1: 30-45.

Netto, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

Nkrumah, Kwame. **Neocolonialismo**: último estágio do imperialismo. São Paulo: Civilização Brasileira, 1967.

Offe, Claus. **Capitalismo desorganizado:** transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo, SP: Brasiliense, 1989.

Oliveira, Carlyle Tadeu Falcão; Zouain, Deborah Moraes. Gestão e competitividade de 65 destinos turísticos brasileiros: uma abordagem sistêmica. **Tourism & Management Studie**s, 2013, 4: 1085-1098.

Oliveira, Clarice Misoczky. Contribuições de Henri Lefebvre para repensar e produzir a cidade. **Anais do Seminário Internacional Fazendo Gênero 12** (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2021, ISSN 2179-510X

Oliveira, Josefa Laize Soares. Promoção de destinos turísticos brasileiros. In: Guerra, G.R. et. al. (org.). **Gestão regional e políticas públicas de turismo**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

Oliveira, Josefa Laize Soares, *et Al.* Análises da governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, 2022, 16: e-2426.

Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/download/50044/91601. Acesso em 23 de novembro de 2024.

Organização Mundial do Turismo. **Chegadas de turistas internacionais recuperam níveis pré-pandemia em 2024**. Disponível em: http://www.unwto.org/un-tourism-world-tourism-barometer-data. Acesso em 12 de dezembro de 2024.

Organização Mundial do Turismo. **Sobre o Turismo.** Disponível em: https://www.unwto.org/who-we-are. Acesso em 12 de dezembro de 2024a.

Ouriques, Helton Ricardo. **A produção do turismo**: fetichismo e dependência. Campinas: Alínea, 2005. 159 p.

Pakman, E. T. Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico. In: **XI Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**, v. 24, p. 1-20, 2014.

Panosso Netto, Alexandre. **Filosofia do turismo**: teoria e epistemologia. São Paulo: Aleph, 2005. 160 p.

Paula, Angela Teberga; Moesch, Marutschka M.. Pela transversalidade da questão social nas políticas públicas setoriais: um ensaio sobre as políticas públicas de turismo**. Caderno Virtual de Turismo**, 2013, 13.2.

Peixoto, Nuno; Neumann, Peter. Factores de Sucesso e Propostas de Acções para implementar o "Turismo para Todos". Relevância Económico-social. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, 2009, 11: 147-154.

Peroni, Vera. **Política e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Editora Xamã, 2003

Pierson, Paul. **Politics in time:** History, institutions, and social analysis. 2004.

Piketty, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 669 p. ISBN 9788580575811

Pinto, Georges José. Município, descentralização e democratização do governo. **Caminhos de Geografia**, 2002.

Pochmann, Marcio. Sobre a nova condição de agregado social no Brasil: algumas considerações. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, 2003, 105: 5-23.

Pochmann, Marcio. **O neocolonialismo à espreita**: Mudanças estruturais na sociedade brasileira. Edições Sesc SP, 2022.

Portuguez, Anderson Pereira. **Consumo e espaço**: turismo, lazer e outos temas. Roca, 2001.

Quaini, Massimo. **Marxismo e Geografia**. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1979.

Queiroz, Thiago Augusto Nogueira de . Espaço geográfico, território usado e lugar: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos. **Para Onde!?**, 2014, 8.2: 154-161.

Raffestin, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, SP: Ática, 1993. 269 p.

Ribeiro. Ana Clara Torres . **Escalas de Poder e Novas Formas de Gestão Urbana e Regional**. Rio de Janeiro: Editoria da ANPUR, 2020.

Ribeiro, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo, SP: Global, 2015.

Rjowski, Miriam; Solha, Karina T. Turismo em um cenário de mudanças. In: Rejowski, Mirian (org.) **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002. 157 p. (Série turismo). ISBN 85-85887-71-0

Robazza, Renata. Categorização nacional e paulista de municípios turísticos. In: Guerra, G.R. et. al. (org.). **Gestão regional e políticas públicas de turismo**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

Rodrigues, Adyr Balastreri. **Turismo e espaço:** rumo a um conhecimento transdisciplinar. 3. ed. São Paulo, SP: Hucitec, 2001.

Roncaglia; André; Calejon; Cesar. **Poder e desigualdade**: o retrato do Brasil no começo do Século XXI. 1ª edição. São Paulo: Civilização Brasileira, 2024.

Saldanha, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, 2009, 327-360.

Salvador, Diego. A Geografia e o método dialético. **Sociedade e Território**, Natal, v. 24, nº 1, p. 97 - 114, jan./jun. 2012.

Santos, Luis Sérgio. **Comunicação e dominação**. São Paulo: Edição do autor, 1981.

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

Santos, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

Santos, Milton. **Por uma outra globalização**: Do pensamento único à consciência universal. 19. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

Santos, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 6. ed. São Paulo, SP: EdUSP, 2012.

Santos, Milton. **Espaço e método**. 5ª.ed., 2ª reimp. São Paulo: Edusp, 2014. 120p. ISBN 9788531410857

Santos, Milton. **O Espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo, SP: EdUSP, 2014a. 176 p

Santos, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 6a ed. São Paulo: EdUSP, 2014b. 384 p.

Santos, Tatiane Araújo dos, *et Al.* O materialismo dialético e a análise de dados quantitativos. **Texto & Contexto**, 2018, 27.4: e0480017.

Santos Filho, João dos. O turismo na era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda–DIP. **Cultur-Revista de Cultura e Turismo**, 2008, 2.2.

Santos, Mílton; Silveira, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do Século XXI. 16ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2012.

Saquet, Marcos Aurelio. Por uma abordagem territorial. In: Saquet, Marcos Aurelio; Sposito, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades**: teorias , processos e conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. 363 p. ISBN 9788569437048.

Saquet, Marcos Aurélio. **Singularidades**: um manifesto a favor da ciência territorial popular feita na práxis descolonial e contra-hegemônica. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2022.

Scrivano, Pedro. Origem e objetivos do Programa de Regionalização do Turismo In: Guerra, G.R. et. al. (org.). **Gestão regional e políticas públicas de turismo**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

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

Schwarcz, Lilia Moritz; Starling, Heloisa Maria Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 694 p. ISBN 9788535925661.

Secchi, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, modelos de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

Secchi, Leonardo; Coelho, Fernando de Souza; Pires, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos , questões de concursos. 3. ed. São Paulo, SP: Cengage, 2020. xx, 250 p.

Silva, Juliana Ferreira; et. Al. Turismo, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões e interfaces. **Revista Sociais e Humanas**, 34(1), 2021.

Silva, Pedro Luiz Barros. A **natureza do conflito federativo no Brasil**. Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

Silva, Rodrigo Cardoso da. **A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo**: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil. Tese em Turismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

Singer, Paul Israel. **O capitalismo**: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. 8. ed. São Paulo: Moderna, 1987. 87 p. (Coleção polêmica). ISBN 8516002365.

Siqueira, Deis. **História social do turismo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 163 p. ISBN 8576170582.

Soja, Edward . **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de janeiro: Jorge Zahar, 1993.

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

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

Sousa, Diogo Diniz de. Propostas políticas para o turismo dos candidatos Lula, Bolsonaro, Ciro e Tebet para o quadriênio 2023-2027. **Revista Turismo em Análise**, 2022, 33.2: 293-307.

Sousa, Diogo Diniz de. A Economia Política do turismo. **Ateliê do Turismo**, 2023, 7.2: 260-280.

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

Sousa, Diogo Diniz de. Acompanhamento do PRT na Região Turística de Brasília: 2004-2024. In: **Anais do XVIII Fórum Internacional de Turismo do Iguassu**. Foz do Iguaçu, Brasil, 2024a.

Sousa, Diogo Diniz de. Characterization of Tourism Players through Key Concepts of Discourse Analysis. **Applied Tourism**, 2024b, 9.2: 49-64.

Sousa, Diogo Diniz de. Uma geograficização a partir do uso do território das operações urbanas consorciadas e seus impactos no turismo e nos espaços de lazer: estudo de caso nas margens do Lago Paranoá, Brasília, Brasil. **Revista Territorial** (ISSN 2317-0360), 2024c, 12.2: 70-99.

Sousa, Diogo. A constituição da arena política do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventnas seções anteriorespartir de uma análise de discurso crítica**. RITUR-Revista Iberoamericana de Turismo**, 2025, 15.2: 59-83.

Sousa, Diogo. As falhas da democratização política como constituidora das ações do programa de regionalização do turismo. **Rev. Perspectivas em Políticas Públicas**, 2025a. 16.2.

Sousa, Diogo Diniz de.; Araújo Sobrinho, Fernando Luiz. Território, território usado e o fenômeno do turismo: uma discussão teórico-analítica. **Cenário**: Revista Interdisciplinar em Turismo e Território , [S. l.], v. 11, n. 2, p. 89–101, 2024.

Sousa, Diogo Diniz de; Araújo Sobrinho, Fernando Luiz. O processo de regionalização no Programa de Regionalização do Turismo: uma discussão crítica. **Geofronter**, 2024a, 10: e7593-e7593.

Sousa, Diogo Diniz de; Silva, Rodrigo Cardoso da. A categorização dos municípios turísticos como promotora de redes urbanas do turismo: das fragilidades à materialidade. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, 2025, 19: 3067-3067.

Souza, Marcelo Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, Iná Elias de; Gomes, Paulo Cesar da Costa; Correa, Roberto Lobato. (orgs.). **Geografia**: Conceitos e Temas. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2008.

Souza, Maria Adelia de. Razão global/razão local/razão clandestina/razão migrante-reflexos sobre a cidadania e o migrante: relendo (sempre) e homenageando Milton Santos. **Boletim Gaúcho de Geografia,** 1995, 20.1.

Spinola, Carolina Andrade. O turismo no final do Século XX: um contexto paradoxal. **Gestão & Planejamento-G&P**, 2008.

Sposito, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia**: contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo, SP: Ed. Unesp, 2004. 218 p.

Sposito, Eliseu Savério. **Redes e cidades**. São Paulo: Editora UNESP, 2008. 161 p.

Steinberger, Marília. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2002. In: Brandão, Carlos e Siqueira, Hipólita (orgs.). **Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regiona**l. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013.

Steinberger, Marília. A participação de agentes-atores nos discursos não escritos das políticas públicas espaciais. In: Steinberger, Marília. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

Svensson, Bo; Nordin, Sara; Flagestad, Arvid. Uma perspectiva de governança sobre desenvolvimento de destinos – explorando parcerias, *clusters* e sistemas de inovação. **Tourism review**, 2005, 60.2: 32-37.

Tavares, Maria da Conceição. Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina. In: **Maria da Conceição Tavares**: vida, ideias, teorias e políticas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

Teixeira, Vanessa; De Paula, Rafael Freire. Estado, Políticas Públicas e Território: um debate a partir da Geografia Política. **Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS**), v. 19, n. 2, p. 21-34, 2017.

Teles, Reinaldo. **Fundamentos geográficos do turismo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. xii, 163 p. ISBN 9788535232509

Thery, Henri. Lugares e fluxos do turismo nacional brasileiro. **Tourism Review**, v. 7, n. 1, 2015.

Trentin, Fábia; Fratucci, Aguinaldo César. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Tourism & Management Studies**, 2011, 839-848.

Urry, John. **O olhar do turista**: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas . 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2007. 231 p. (Coleção Megalópolis). ISBN 9788585445539.

Viana, Ana Luiza d'Ávila; et. Al.. O Processo de Regionalização no Brasil: influência das dimensões Política, Estrutura e Organização. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, 2017, 17: S27-S43.

Wegner, Douglas. Mecanismos de governança de redes horizontais de empresas: o caso das redes alemãs de grande porte. **Revista Gestão Organizacional**, 2012, 5.2: 214-228.

Williams, T. R. Tourism as a neo-colonial phenomenon. **Caribbean Quilt**, v. 2, p. 191-191, 2012.

Xavier, Thiago Reis; Totti, Kézia Ávila Soares; Raddatz, Sandra Mari. Aplicação do programa de regionalização do turismo em uma instância de governança regional. **Turismo: Visão e Ação**, v. 23, p. 86-109, 2021.

Zhao, Wei.; Li, Xiong. Globalização do turismo e desenvolvimento do turismo no terceiro mundo: uma perspectiva de economia política. **Chinese Geographical Science**, v. 16, p. 203-210, 2006.