

Recebido: 15.12.2024

Aprovado: 25.05.2025

Avaliado: pelo Sistema Double Blind Review

**REGIÕES TURÍSTICAS (IN)SUSTENTÁVEIS: O PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO COMO VETOR DE UM
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARA ALÉM DA ORLA
TURISTIFICADA É POSSÍVEL?**

**(UN)SUSTAINABLE TOURIST REGIONS: IS IT POSSIBLE FOR
THE TOURISM REGIONALIZATION PROGRAM TO BE A
VECTOR FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT BEYOND THE
TOURIST-ORIENTED COASTLINE?**

Elaine Gomes Borges

E-mail:elaineborgesturismo@hotmail.com

ORCID:0000-0003-1324-3805

RESUMO

O presente ensaio integra uma série de estudos desenvolvidos durante o doutorado da pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB). O texto teve origem nas discussões realizadas em uma disciplina da especialização em Desenvolvimento Territorial no Turismo e Gastronomia, oferecida pelo Instituto Federal Farroupilha (IFFar). O ensaio tem como base o reordenamento de territórios, implementado por meio de novos conceitos e programas. Dessa forma, a pergunta norteadora é: seria possível que o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) atuasse como vetor de um desenvolvimento territorial para além da orla turistificada? O estudo aborda a Costa do Sol/RJ e o litoral brasileiro, dialogando com autores como Milton Santos e Aguinaldo Fratucci. São explorados conceitos como território usado, sustentabilidade e turismo, além dos programas de Regionalização do Turismo (PRT) e do Bandeira Azul.

Palavras-chave: Regiões turísticas; Desenvolvimento territorial sustentável; Bandeira Azul.

ABSTRACT

This essay is part of a series of studies developed during the researcher's doctoral program in the Graduate Program in Sustainable Development at the Center for Sustainable Development (CDS) at the University of Brasília (UnB). The text originated from discussions held in a course within the Specialization in Territorial Development in Tourism and Gastronomy, offered by the Federal Institute Farroupilha (IFFar). The essay is based on the reordering of territories, implemented through new concepts and programs. Thus, the guiding question is: Could the Tourism Regionalization Program (PRT) serve as a vector for territorial development beyond the touristified coastline? The study examines the Costa do Sol/RJ and the Brazilian coastline, engaging with authors such as Milton Santos and Aguinaldo Fratucci. It explores concepts such as used territory, sustainability, and tourism, as well as tourism regionalization programs and the Blue Flag certification.

Key words: Tourist regions; Sustainable territorial development; Blue Flag.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a Zona Costeira compreende uma faixa de 8.698 km de extensão, que concentra quase um quarto da população (Araújo e Costa, 2016), distribuída em 279 municípios situados à beira-mar (IBGE, 2021). De caráter fundamental tanto na organização quanto na reorganização territorial, a orla marítima pode ser definida como uma unidade geográfica inserida na zona costeira, delimitada pela faixa de interface entre a terra firme e o mar. Esse ambiente é caracterizado pelo equilíbrio morfodinâmico no qual interagem fenômenos terrestres e marinhos, sendo os processos geológicos e oceanográficos os principais elementos que conformam os diferentes tipos de orla (BRASIL. MTUR).

Muitas praias brasileiras estão sujeitas a uma intensa degradação ambiental (Araújo e Costa, 2016). Devido à complexidade espacial da zona costeira, qualquer iniciativa de ordenamento e planejamento deve considerar o contexto territorial, incluindo as atividades produtivas instaladas e os mecanismos sociais que possibilitam tanto a estruturação quanto a reestruturação espacial.

Nesse processo, o território assume diferentes formas e funções, destacando-se, entre elas, os usos turísticos. O território passa a ser o território usado, que, segundo Santos (2005), compreende não apenas as formas espaciais, mas também os objetos e ações que nele se desenvolvem. Em outras palavras, o território usado se torna sinônimo de espaço humano, de espaço habitado.

2. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, REGIONALIZAÇÃO E O BANDEIRA AZUL

O litoral brasileiro contribui significativamente para o PIB nacional por meio do desenvolvimento de atividades portuárias, imobiliárias, construção civil, atividades de marina e náutica, além do turismo. As vias interiores navegáveis somam mais de 57 mil km, representando um dos maiores potenciais turísticos globais (BRASIL. MTUR, 2021).

No contexto turístico, as áreas litorâneas são os principais emissores e receptores de visitantes no Brasil (EMBRATUR, 2005). O Ministério do Turismo (MTur) adota

diversas classificações para as atividades turísticas desenvolvidas no litoral, incluindo: Turismo de Sol e Mar, Turismo de Sol e Praia, Turismo Litorâneo, Turismo de Praia, Turismo de Balneário e Turismo Costeiro, entre outros. Além disso, segmentos como turismo de aventura, ecoturismo, turismo social e turismo cultural também integram o contexto litorâneo no Brasil. Segundo o MTur, o Turismo de Sol e Praia compreende atividades turísticas voltadas para recreação, entretenimento ou descanso em praias, considerando a presença simultânea da água, do sol e do calor (BRASIL. MTUR, 2010).

Entre as dez cidades mais visitadas do país em 2005, seis estão situadas no litoral (EMBRATUR, 2005). Do ponto de vista da atratividade e competitividade dos destinos turísticos, a perspectiva global da orla se soma à beleza cênica das praias e à qualidade urbana. Esses aspectos, juntos, integram a experiência turística e influenciam a percepção dos visitantes.

De acordo com o *website* Tripadvisor, responsável pelo Prêmio Travellers' Choice, o Brasil está representado no *ranking* das 25 praias mais apreciadas do mundo. Entre elas, destacam-se duas praias brasileiras: Praia de Ipanema/RJ (17ª posição) e Praia de Muro Alto/PE (25ª posição) (Tripadvisor, 2024).

A atratividade desse território pode ser atribuída a diversos fatores, entre os quais se destaca a formação de redes no campo das políticas públicas. Essas iniciativas buscam, por meio do planejamento e da divulgação, fortalecer localidades que, isoladamente, não teriam a mesma potencialidade diante dos processos de globalização.

Na perspectiva das políticas públicas do turismo brasileiro, destaca-se o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), cujas divisões territoriais são delimitadas pelo Mapa Turístico Brasileiro, responsável pela configuração das regiões turísticas. O PRT incorpora um ideário de território turístico, funcionando como uma iniciativa de desenvolvimento regional e fortalecimento dos territórios em redes. O conceito norteador dessa política pública está intrinsecamente ligado ao ordenamento espacial e aos princípios de desenvolvimento econômico.

A regionalização se articula ao conceito de território em redes, no qual se estabelece uma contradição entre o mundo e o lugar. São os mesmos espaços que formam redes e, simultaneamente, compõem o chamado espaço banal. Embora sejam os mesmos pontos geográficos, neles se inserem redes distintas, organizadas no território e no tempo, mas com funcionalidades que podem ser divergentes ou até opostas. A simultaneidade torna-se viável por meio da ciência, permitindo a criação de novos usos e possibilitando

a solidariedade entre múltiplos agentes dentro de um ambiente composto por diversas camadas, compartilhado entre distintos atores sociais e diversas operacionalidades (Santos, 2005).

Denominam-se regiões turísticas os agrupamentos de municípios limítrofes cujos territórios apresentam características similares ou complementares, como identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica. Geralmente, essas regiões são compostas por municípios que se articulam por meio de instâncias de governança regional, a fim de desenvolver o turismo de maneira integrada.

Em uma região turística, alguns municípios podem não receber visitantes diretamente, mas ainda assim se beneficiam da atividade ao fornecer produtos, serviços e infraestrutura para os destinos próximos. Para a cadeia de valor do setor e para as políticas públicas, a regionalização representa uma vantagem significativa, pois motiva os turistas a permanecerem por mais tempo na região, gerando maior retorno econômico para os municípios envolvidos (BRASIL. MTur, 2017; BRASIL. MTur, 2024).

Por exemplo, o litoral do Estado do Rio de Janeiro é composto por três regiões do Mapa Turístico Brasileiro: (1) Costa do Sol – reúne 13 municípios: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Carapebus, Casemiro de Abreu, Iguaba, Macaé, Maricá, Quissamã, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Saquarema; (2) Metropolitana – inclui 2 municípios: Rio de Janeiro e Niterói; (3) Costa Verde – abrange 4 municípios: Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba e Paraty.

O estado possui mais de 630 quilômetros de litoral, o que corresponde a aproximadamente 9% do território costeiro brasileiro (TURISMO RJ, 2023; BRASIL. MTur, 2019). A costa litorânea do Rio de Janeiro compreende a Baía de Guanabara, a Baía de Sepetiba e o Oceano Atlântico Sul.

Como destacado na contextualização da regionalização do turismo no Brasil, esses municípios devem desenvolver a atividade de maneira integrada. Além disso, existe um conselho regional para o fortalecimento do turismo em uma dessas regiões – o CONDETUR Costa do Sol. Esse conselho faz parte das estratégias territoriais voltadas ao Desenvolvimento Turístico da Secretaria Nacional de Planejamento, Sustentabilidade e Competitividade no Turismo, vinculada ao Ministério do Turismo (BRASIL. MTur, 2021).

Diante desse contexto, surge a questão: um programa de regionalização pode atuar como vetor de desenvolvimento territorial para além da orla turistificada?

“A ideia subjacente à concepção do programa era de criar sinergia e cooperação entre os atores (poder público, iniciativa privada e sociedade civil) envolvidos na região turística, visando, dessa forma, promover maior competitividade aos destinos. nesse sentido, os destinos são as regiões e não mais os municípios, e seus produtos devem representar e se relacionar com a identidade regional.” (Fonseca, Todesco e Silva, 2022, p.2)

De acordo com Frattucci (2000), o turismo se manifesta de diversas formas, modalidades e escalas dentro de um mesmo território. Ele está sob a égide da iniciativa privada, do Estado e, até mesmo, das pequenas comunidades organizadas. Esse fenômeno ocorre de maneira sincrônica dentro de um estado, região ou país. "Sua velocidade de reprodução está acima da maioria das atividades humanas, não respeitando fronteiras ou limites territoriais" (Frattucci, 2000, p. 121).

O turismo discutido atualmente exige que as atividades do setor sejam estabelecidas sob perspectivas que vão além do economicismo. Isso gera um contraponto entre as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e outras formas de desenvolvimento, como o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável, especialmente na esfera das políticas públicas.

São debatidas medidas baseadas nos critérios do conceito de sustentabilidade, amplamente difundido a partir da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU), na qual o Relatório Brundtland (1987) destacou a importância de preservar o planeta e seus recursos para as gerações futuras. Sachs (2002), por sua vez, apontou, no âmbito da economia, a necessidade de considerar aspectos ambientais, ecológicos, políticos, culturais, sociais e territoriais. Atualmente, busca-se a sustentabilidade até mesmo sob um critério psicológico.

O desenvolvimento sustentável do turismo implica que essa atividade seja desenvolvida e mantida em uma determinada área (comunidade e ambiente) de forma equilibrada e em uma escala que assegure sua viabilidade ao longo do tempo, sem degradar ou alterar o meio em que se insere — seja ele físico ou humano (Butler, 1999; Ko, 2005).

Com base nisso, pode-se compreender que o turismo sustentável é uma modalidade de atividade turística voltada para satisfazer as necessidades dos visitantes e das regiões receptoras, garantindo benefícios socioeconômicos às comunidades locais,

ao mesmo tempo em que preserva a integridade dos recursos naturais e a biodiversidade, assegurando a qualidade ambiental para as gerações futuras (Cunha, 2020).

Vale destacar que nem todos os municípios têm no turismo, especialmente no segmento turístico de sol e praia, sua principal fonte de receita dentro do chamado desenvolvimento econômico. No entanto, todos se beneficiam das atividades relacionadas à economia do mar. Em alguns municípios, embora o mar esteja presente, é a extração de recursos petrolíferos que desempenha um papel mais significativo na movimentação econômica, constituindo a principal fonte de arrecadação municipal.

Além disso, alguns municípios, mais receptivos ao conceito de sustentabilidade e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), vêm adotando os princípios da Economia Azul. Como parte desse movimento, algumas dessas localidades já conquistaram o Selo Bandeira Azul, certificação que atesta a qualidade ambiental e a gestão sustentável de suas praias. Santos (2005) ressalta a tendência contemporânea de integração vertical dos territórios, com esforços direcionados para essa articulação em diversas partes do mundo.

De acordo com Santos (2005) os créditos internacionais são disponibilizados aos países mais pobres, viabilizando a consolidação de redes que operam a serviço do grande capital. No entanto, esses territórios também podem se conectar horizontalmente, reconstruindo uma base de vida comum, capaz de estabelecer normas locais e regionais que fortaleçam sua autonomia e identidade.

A Praia de Itaúna, localizada no município de Saquarema, é um dos destinos que ostentam o Selo Bandeira Azul, uma certificação ecológica concedida a praias, marinas e embarcações turísticas que atendem a critérios ambientais de sustentabilidade. Ela se destaca na rota do surfe, sendo palco de competições internacionais desse esporte. O local atrai turistas por sua geografia, suas ondas e sua paisagem singular.

Os cuidados relacionados ao Selo Bandeira Azul da praia de Itaúna estão sob a responsabilidade de um profissional da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Turismo de Saquarema. Diferentemente de outras localidades, onde essa gestão geralmente é vinculada às secretarias de meio ambiente, em Itaúna, essa atribuição cabe à pasta do turismo.

Mas como podemos acolher /promover a sustentabilidade de todo um território? É a atividade turística a responsável por absorver, ressignificar e resolver todas as mazelas socioambientais causadas por estes seres humanos habitantes da Mãe Terra, os senhores do Antropoceno? O que mais um município que tem o turismo de sol e praia

como fonte pode fazer para se aprimorar para além de um selo? É possível, a partir de uma regionalização do turismo, promover destinos turísticos como uno abrindo mão das ideologias de cada gestão municipal. Mas é possível trabalhar um planejamento turístico em cooperação para a sustentabilidade de cada um desses municípios como um território único, um território turístico?

Pensar em região, assim, é pensar, antes de tudo, nos processos de regionalização – seja focalizando-os como simples procedimento metodológico ou instrumento de análise proposto pelo pesquisador, seja a partir de dinâmicas espaço-temporais efetivamente vividas e produzidas pelos grupos sociais – ou, em outras palavras, fundadas numa “regionalidade” vista para além de mera propriedade teórica de definição do regional. Ao incorporar como dimensão primeira o espaço, isto não significa, nunca é demais enfatizar, que se trate de um espaço separado ou separável dos sujeitos que o constroem: a regionalização deve estar sempre articulada numa análise centrada na ação dos sujeitos que produzem o espaço e na interação que eles estabelecem, seja com a “primeira” (cada vez mais rara, como já reconhecia o próprio Marx), seja com a “segunda” natureza. Ou seja, o espaço sempre visto em seu sentido relacional, totalmente impregnado nas dinâmicas de produção da sociedade. (Haesbert, 2010, p. 6)

Outros municípios da Costa do Sol/RJ vêm incorporando ações voltadas à sustentabilidade em seus projetos. Com isso, cresce o interesse da administração pública em obter a certificação Bandeira Azul para suas praias e lagoas, além de desenvolver iniciativas alinhadas à Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (Década do Oceano).

No entanto, essas são ações isoladas, pois não estão sendo planejadas de maneira conjunta, como parte de um único território composto por 13 municípios. Embora existam conselhos municipais de turismo, a região conta, sobretudo, com um conselho regional, cuja finalidade é articular e integrar os municípios para o desenvolvimento territorial do turismo por meio da colaboração e da cooperação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Haesbert (2024) traz algo que talvez possa nos fazer refletir sobre essas regiões turísticas quando aponta o que diz Albuquerque (1999). De acordo com Albuquerque

“região não é uma unidade que contém uma diversidade, mas é produto de uma operação de homogeneização, que se dá na luta com as forças que dominam outros espaços regionais, por isso ela é aberta, móvel e atravessada por diferentes relações de poder” (1999, p. 24). E que ela se institui de maneira paulatina, oportunizada por práticas e discursos, imagens e textos que nem sempre tem relação entre si. Essa relação entre si é indiferente. “A verdade sobre a região é constituída a partir dessa batalha entre o visível e o dizível.” (1999, p. 24).

É certo afirmar que a certificação do Programa Bandeira Azul atrai um perfil específico de turista, interessado na resolução de problemas ambientais. Esse reconhecimento pode contribuir para a criação de um espaço sustentável dentro daquele ambiente. No entanto, o Programa de Regionalização do Turismo é apenas um dos vetores de desenvolvimento territorial.

A promoção de uma sustentabilidade que vá além da orla turistificada dependerá, inicialmente, da implementação de planos de gestão integradores que articulem os municípios pertencentes às regiões turísticas de maneira colaborativa.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JR., D. *A invenção do Nordeste e outras artes*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; São Paulo: Editora Massangana/Cortez, 1999.

ARAÚJO, M. C. B.; COSTA, M. F. Praias urbanas: o que há de errado com elas? *Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade*, Curitiba, v. 11, n. 5, p. 51-58, jan./dez. 2016. Disponível em: <<https://www.revistasuninter.com/revistameioambiente/index.php/meioAmbiente/articloe/view/578>>. Acesso em: 04. maio.2021.

BRASIL. *Ministério do Turismo*. Regiões turísticas do mapa do turismo brasileiro 2021. Disponível em: <<https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Mapeamento e Gestão Territorial do Turismo: Mapa do Turismo Brasileiro*. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. Departamento de Ordenamento do Turismo. Coordenação Geral, 2019. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/LIVRO_Mapa.pdf>. Acesso em: 06. maio.2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Sol e Praia: orientações básicas*. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação-Geral de Segmentação. 2. ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/segmentacao-do-turismo/turismo-de-sol-e-praia-orientacoes-basicas.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Estratégias territoriais para o desenvolvimento turístico*. Secretaria Nacional de Planejamento, Sustentabilidade e Competitividade. Plano de Desenvolvimento Territorial do Turismo. Publicado em: 29 jan. 2021. Disponível em: <https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=231>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Nosso futuro comum: Relatório Brundtland*. Our Common Future. United Nations, 1987.

BUTLER, R. W. Sustainable tourism – a state of the art review. *Tourism Geographies: an international journal of tourism space, place and environment*, Florence, v. 1, n. 1, p. 7-25, fev. 1999.

CUNHA, D. N.; JESUS, G. B. S. *Turismo sustentável: uma breve revisão sistemática*. Anais do Fórum Regional de Administração, 2020. Disponível em: <https://www.unirios.edu.br/eventos/forumadm/anais/arquivos/2020/turismo_sustentavel.pdf>. Acesso em: 22.out. 2024.

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo. *Anuário Estatístico*. Brasília: EMBRATUR, 2005.

FRATUCCI, A. C. Os lugares turísticos: territórios do fenômeno turístico. *GEOgraphia*, v. 2, n. 4, p. 121-133, 2000.

FONSECA, M. A. P.; TODESCO, C.; SILVA, R. C. O Programa de Regionalização do Turismo no Brasil e a competitividade espacial. *Confins: Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 54, 2022.

HAESBERT, R. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. *ANTARES: Letras e Humanidades*, [s.l.], n. 3, p. 2–24, 2010. Disponível em:

<<https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/antares/article/view/416>>. Acesso em: 22 out. 2024.

KO, T. G. Development of a tourism sustainability assessment procedure: a conceptual approach. *Tourism Management*, London: Elsevier, v. 26, p. 431-445, 2005.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, M. O retorno do território. *OSAL: Observatório Social de América Latina*, v. 6, n. 16, jun. 2005. Buenos Aires: CLACSO. ISSN 1515-3282.

TRIPADVISOR. *Prêmio Travellers' Choice: os melhores dos melhores de 2024 – praias*. Disponível em: <<https://www.tripadvisor.com.br/TravelersChoice-Beaches>>. Acesso em: 23 out. 2024.