

GT - PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO TURISMO Modalidade da apresentação: Comunicação oral

PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: Análise comparativa da categorização no Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Santa Catarina*

Dimas Magalhães Bicalho¹
Rachel Moreira Sousa²
Maria Aparecida Pontes da Fonseca³
Rodrigo Cardoso da Silva⁴

RESUMO

O Programa de Regionalização do Turismo tem como uma de suas metas a interiorização do turismo brasileiro, no entanto tem havido dificuldades no sentido de difundir a atividade para áreas mais interioranas. Visando contribuir para esta discussão, o presente estudo tem como objetivo analisar o desempenho da atividade turística no interior dos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Norte. A análise se fundamentou em informações e dados obtidos no Ministério de Turismo sobre a categorização turística nos referidos estados. É importante ressaltar que a internet se constituiu no principal instrumento para aquisição dos dados desta pesquisa. Os resultados apontam para um melhor desempenho turístico no interior do Estado do Rio de Janeiro, com dois municípios na categoria A (Petrópolis e Itatiaia) e Santa Catarina com cinco municípios na categoria B (Chapecó, Lajes, Urubici, Piratuba e Blumenau). No Rio Grande do Norte a atividade ainda é fortemente concentrada no litoral, apresentando apenas um município na categoria B no interior do estado (Mossoró), porém situado em um polo litorâneo (Costa Branca).

Palavras-chave: Programa de Regionalização do Turismo. Interiorização do Turismo. Categorização Turística.

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) do Ministério do Turismo (MTur) integra o Plano Nacional do Turismo, que, por sua vez, está inserido na Política Nacional de Turismo, dentro de um sistema escalonado de ações institucionais. Tendo como uma de suas metas a interiorização da atividade turística no país, essa

¹ Graduando em Turismo (Bacharelado) - UFRN

² Graduanda em Geografia (Licenciatura) - UFRN

³ Professora do Departamento de Geografia - UFRN

⁴ Doutorando – PPGTUR/UFRN

^{*} Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar Turismo e Sociedade da UFRN e conta com o apoio do CNPQ (Processo n° 426346/2016.5 – Chamada Universal MCTI/CNPQ n° 01/2016).



política estabelece critérios para que os municípios possam integrar o Mapa do Turismo Brasileiro.

O PRT foi instituído em 2004, após a criação do MTur em 2003, e tinha como uma de suas metas prioritárias a interiorização do turismo no Brasil. Após uma década e meia de implementação desta política pública, verifica-se que a difusão do turismo ainda é incipiente no interior do país, conforme apontam Silva e Fonseca (2017). Com a finalidade de contribuir para a avaliação desta política pública, o presente estudo tem como objetivo avaliar o desempenho dos municípios turísticos no interior dos estados do Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Santa Catarina, a partir da categorização turística. São três estados que se assemelham por ter um turismo massivo litorâneo já consolidado.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos que embasaram o estudo consistiram em pesquisa bibliográfica e documental, cuja fonte de pesquisa foi constituída por sites de instituições que disponibilizavam dados e informações sobre a temática enfocada. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica foi feita através de busca nos periódicos, livros, teses e dissertações disponíveis na internet. O site do Ministério de turismo foi fundamental para construção deste trabalho, particularmente na aquisição de informações sobre o Programa de Regionalização de Turismo, onde foi possível obter dados sobre o mapeamento do turismo brasileiro e as categorizações dos municípios turísticos.

Para o desenvolvimento do estudo foram selecionados três estados brasileiros, localizados em distintas regiões, onde o turismo litorâneo já se encontra consolidado: Santa Catarina/Sul; Rio de Janeiro/Sudeste e Rio Grande do Norte/Nordeste. A opção por analisar estados situados em distintas regiões geográficas tem como finalidade destacar as diferenças e similaridades através do desempenho turístico (meios de hospedagens e fluxos). O recorte temporal da pesquisa contempla a análise a partir de 2015, quando se institui a categorização turística para os municípios brasileiros, até os dias atuais.



As variáveis estabelecidas pelo Ministério geraram uma classificação dos municípios em categorias A, B, C, D e E, de acordo com o estágio de desenvolvimento da atividade, onde são avaliadas variáveis qualitativas (aspectos da gestão) e quantitativas da atividade turística (meios de hospedagens, número de empregos gerados pelos meios de hospedagens, fluxo turístico nacional e internacional). A partir do estudo dos resultados desta categorização, foi efetuada uma análise situacional e comparativa da atividade turística no interior dos respectivos estados de RN, RJ e SC, no que diz respeito ao desempenho turístico dos municípios do interior. A seguir será efetuada uma breve descrição do mapeamento e a categorização dos municípios turísticos brasileiros

3 MAPA DO TURISMO BRASILEIRO ELABORADO PELO MINISTÉRIO DO TURISMO

Ao tratar de políticas públicas, identifica-se que podem ser as ações (ou omissões) dos administradores públicos (HALL, 1992). Especificamente para o setor, tem-se que "uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território" (CRUZ, 2000).

Constante já em outras edições do Programa de Regionalização, o Mapa apresenta um histórico de grande participação e inserção dos municípios e regiões dos estados brasileiros desde sua primeira concepção: o mapa do ano de 2004 era composto por 219 regiões turísticas abrangendo 3.203 municípios. Em 2006, o número de regiões turísticas foi reduzido para 200, envolvendo 3.819 municípios e em 2009 foram identificadas 276 regiões turísticas constituídas por 3.635 municípios.

Ocorreu uma atualização do Mapa do Turismo Brasileiro em 2013 (BRASIL,2013), mediante a aprovação da portaria 313 de 03/12/2013, que definiu o mapa, porém não apresentou os critérios de indicadores para agrupar tais municípios. Assim, neste ano o Mapa apresentava 303 regiões turísticas englobando 3.345 municípios. As regiões turísticas foram definidas, então, observando os seguintes critérios: I – os municípios devem possuir características similares e/ou



complementares e aspectos que os identifiquem enquanto região, ou seja, que tenham uma identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum; II – os municípios devem ser limítrofes e/ou próximos uns aos outros; III – a Região Turística deve apresentar comprovação de ciência do Fórum ou do Conselho Estadual de Turismo acerca de sua composição.

A partir de 2015 foi estipulada pelo PRT a criação de um instrumento de monitoramento do desempenho turístico dos municípios através da Portaria 144 de 27/08/2015. Com a definição de critérios para categorização dos municípios integrantes do mapa, passou a ser possível identificar o que se denomina aqui de desempenho turístico dos municípios.

Já no ano de 2016, incluídos os indicadores de desempenho turístico dos municípios, o mapa passa a ser constituído por 291 regiões e 2.175 municípios. Finalmente, em 2017, com a Portaria nº 197 de 14/09/2017 (Define o Mapa do Turismo Brasileiro 2017 e dá outras providências), estabeleceu-se no país o número de 328 regiões turísticas, que incluíam 3.285 municípios de todos os Estados do país. As premissas para a execução do mapeamento são baseadas na abordagem inclusão. integração participação social, territorial, descentralização, sustentabilidade, inovação e competitividade. As três edições do Mapeamento Regional do Turismo brasileiro, (BRASIL, 2004, 2006 e 2009), não foram suficientes para conseguir determinar quais eram as características e o desempenho da atividade turística na região, com isso foram criadas as categorizações para estabelecer critérios de níveis de desempenho das regiões e municípios, conforme será apresentado a seguir.

3.1 CATEGORIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS TURÍSTICOS BRASILEIROS

A categorização foi estabelecida a partir de uma análise de critérios quantitativos qualitativos. No que se refere aos dados quantitativos (Empregos Formais de Hospedagem, Estabelecimentos Formais de Hospedagem, Demanda Internacional e Demanda Doméstica), não seria possível reunir em categorias semelhantes mediante um cálculo estatístico simplificado, conforme informado pelo



MTur (. Por isso, foi utilizada pelo ministério uma técnica de agrupamento por similaridades, denominada "análise cluster".

A análise de cluster é uma técnica estatística multivariada que tem como objetivo dividir os elementos de uma amostra em grupos, de forma que elementos pertencentes a um mesmo grupo sejam similares entre si, com respeito às variáveis (características) que neles foram medidas, e que elementos em grupos diferentes sejam heterogêneos em relação a estas mesmas características (MINGOTI, apud. MTur, 2005).

As quatro variáveis são estabelecidas pelo Ministério do Turismo a partir de dados obtidos através de registros hoteleiros, ou seja, não se apropria de análises e comparações com outras bases de dados de outros segmentos turísticos, por exemplo, de agências de viagens para fundamentar a avaliação e classificação dos municípios turísticos no país.

O programa define a categorização dos municípios e das regiões também por meio de uma avaliação mais qualitativa, envolvendo informações sobre a gestão, organização e atrativos turísticos. Relacionados aos aspectos de gestão, os critérios qualitativos que cada município deveria atender para compor o Mapa do Turismo Brasileiro são: I – possuir órgão responsável pela pasta de turismo (Secretaria, Fundação, Coordenadoria, Departamento, Diretoria, Setor ou Gerência); II – comprovar a existência de dotação para o turismo na lei orçamentária anual vigente; III – apresentar Termo de Compromisso assinado por Prefeito Municipal ou dirigente responsável pela pasta de turismo, conforme modelo disponibilizado, aderindo de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à Região Turística.

Assim, a partir de tais critérios, é possível encontrar em um mesmo polo turístico municípios com graus de desempenho diferenciados e, consequentemente, classificados em categorias diferentes.

A análise dos critérios de categorização permite ampla diversidade de interpretações devido à grande variedade apresentada pelos índices de desempenho dos municípios. Destaca-se, portanto, que a atividade turística é considerada consolidada, inclusive a nível internacional, nos municípios incluídos na categoria A.



Para municípios da categoria B é possível afirmar que há o desenvolvimento de atividades turísticas, no entanto com melhores resultados de demanda doméstica do que a internacional.

Já os municípios da categoria C apresentam uma atividade turística em organização ou desenvolvimento, sem apresentar, no entanto, valores expressivos de demanda doméstica, tampouco internacional. Na categoria D estão presentes municípios que possuem atividade turística incipiente, com uma organização mínima e demanda doméstica crescente e, em alguns casos, também uma demanda internacional. Quanto à categoria E, inclui municípios que estão envolvidos em processos burocráticos e de organização da infraestrutura necessária ao turismo, ou seja, municípios com potencial, mas ainda em fase inicial de desenvolvimento da atividade turística.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De acordo com os dados obtidos, dos 5.570 municípios listados pelo IBGE no território brasileiro, 3.285 foram categorizados no Mapa do Turismo Brasileiro no ano de 2017, sendo 236 o número de municípios inseridos nas categorias A e B, que representam as localidades onde a atividade turística estaria mais consolidada.

Analisando a distribuição destes municípios categorizados, de acordo com as macrorregiões geoeconômicas brasileiras (Tabela 01), verifica-se um melhor desempenho na região Sudeste, uma vez que, além das quatro capitais estaduais, há outros municípios com bom estágio de desenvolvimento da atividade turística, sendo 22 classificados na categoria A e outros 74 classificados na categoria B.

Na região Nordeste, tem-se, além das nove capitais, mais seis municípios na categoria A (15 no total), sendo apenas Terezina/PI situada no interior. Na categoria B, foram encontrados 43 municípios.

Já a região Sul apresenta somente 4 municípios na categoria A além das capitais e 34 municípios na categoria B, o que representa um valor relativamente baixo, considerando-se o grande número de municípios categorizados nesta região.



Quanto às regiões Norte e Centro Oeste verifica-se poucos municípios inseridos na categoria A além das capitais (apenas 2 no Centro-Oeste e nenhum no Norte), sendo todos localizados no interior dos respectivos estados. Verifica-se ainda um número relativamente baixo de municípios na categoria B, considerando-se o número total de municípios categorizados nestas duas regiões.

Tabela 01 - Número de municípios categorizados pelo MTur, segundo macrorregiões do Brasil – 2017/2018

Categoria	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	TOTAL
А	15	7	6	22	7	57
В	43	7	21	74	34	179
С	107	46	65	215	106	539
D	460	176	119	668	538	1961
Е	133	23	14	159	220	549
TOTAL	758	259	225	1138	905	3285

Fonte: Dados MTur (2018)

Além do destaque para região Sudeste no que diz respeito à maior difusão do turismo no âmbito desta macrorregião, verifica-se a grande concentração de municípios com melhor desempenho turístico na faixa litorânea do Brasil. Portanto, a atividade turística é concentrada na região Sudeste e na faixa litorânea, conforme já apontava Cruz (2018).

Focando a análise nos municípios categorizados nos estados de RJ, SC e RN, objeto do presente estudo, é importante ressaltar que os três estados estão localizados em regiões diferentes do país e apresentam realidades distintas em relação a dinâmica econômica, social, cultural, meio técnico (estradas, aeroportos,



portos e serviços em geral), bem como no estágio de desenvolvimento da atividade turística. Na Tabela 02 apresenta-se a distribuição do quantitativo de municípios de acordo com a categorização em cada um dos estados selecionados para a pesquisa. No RJ há 92 municípios e 89 deles são categorizados, o que representa 96,73% do total de municípios. Em SC tem-se 295 municípios e 251 deles são categorizados, representando 85,08% do estado, no RN tem 167 municípios e apenas 75 são categorizados, ou seja, apenas 44,91% do total.

Tabela 02 - Distribuição das categorias A, B e C nos estados do RN, RJ e SC – 2018.

CATEGORIA	Rio Grande do Norte		Rio de Janeiro		Santa Catarina		TOTAL	
	Litoral	Interior	Litoral	Interior	Litoral	Interior	Litoral	Interior
А	2	0	6	2	3	0	11	2
В	1	1	6	6	8	5	15	12
С	7	6	5	22	10	24	22	52
Total	10	7	17	30	21	29	48	66

Fonte: Dados MTur (2018)

Ao analisar a relevância da atividade turística nos respectivos estados, verifica-se um destaque para o RJ que engloba 8 municípios com categoria A (6 no litoral e 2 no interior) e 12 com categoria B (6 no litoral e 6 no interior). No estado ainda encontram-se 27 municípios com categoria C (5 litoral e 22 interior), além de 41 municípios na categoria D e apenas 1 E.

Santa Catarina apresenta um desempenho médio, com apenas 3 municípios com a categorização A (todos litorâneos) e 13 com categoria B (8 litoral e 5 interior) e 34 com categoria C (10 litoral e 24 interior). Tem-se ainda no estado 148 municípios na categoria D e 53 com categoria E, apresentando uma infraestrutura turística bastante incipiente.



No RN verifica-se o pior desempenho com apenas dois municípios turísticos com categoria A (litorâneos), no principal polo turístico do estado – o Polo Costa das Dunas –, dois com categoria B (1 no litoral e 1 no interior). Ressalta-se que, apesar de ser no interior, Mossoró está inserido em um Polo litorâneo: Costa Branca e 13 municípios com categoria C (7 litorâneos e 6 interioranos). No estado potiguar encontram-se, ainda, 43 municípios com categoria D e 15 com categoria E, todos com infraestrutura turística precária.

No que se referem às diferenças, conforme apresentado na Tabela 03 os dados apontam resultados mais satisfatórios para o Rio de Janeiro (região Sudeste), indicando valores expressivos de fluxos e de quantidade de estabelecimentos e empregos. Ou seja, além de possuir a atividade turística mais vigorosa, apresentam níveis de desempenho turístico mais expressivo, comparativamente aos demais estados, inclusive possuindo municípios categorizados com A no interior do Estado (Petrópolis e Itatiaia). Dentre os estados analisados é o que conseguiu melhor performance no sentido de difundir a interiorização do turismo, enquanto o Rio Grande do Norte foi o único que não conseguiu resultados satisfatórios na interiorização do turismo. Mossoró, o único município do interior categorizado com B, se encontra inserido em um polo litorâneo (Polo Costa Branca) e, além disto, é importante considerar que os equipamentos hoteleiros aí existentes atendem mais aos negócios e outras atividades econômicas existentes regionalmente. Santa Catarina vem avançando no processo de interiorização, com cinco municípios na categoria B.

Os três estados brasileiros apresentam características geográficas distintas, mas possuem uma similaridade no que diz respeito ao intenso fluxo turístico para áreas costeiras onde o segmento turístico sol-mar é intenso, sendo que todas as capitais e mais oito municípios litorâneos possuem categoria A. O litoral se destaca também com relação às categorias B, abrangendo 15 municípios, de modo que os melhores indicadores de turismo ainda se concentram no litoral.



Tabela 03 - Indicadores Turísticos de Municípios Categorias A e B do interior dos estados de RJ, RN e SC (2018)

UF	Polo	Município	Empregos Hospedagem	Estabelecimentos Hospedagem	Demanda Internacional	Demanda Doméstica	Cluster
Rio de Janeiro	Agulhas Negras	Itatiaia	752	124	4.950	90.194	Α
	Serra Verde Imperial	Petrópolis	1.047	94	13.522	202.749	А
	Agulhas Negras	Resende	296	32	2.987	142.391	В
	Águas do Noroeste	Itaperuna	265	20	230	175.606	В
	Serra Verde Imperial	Nova Friburgo	383	63	5.795	251.467	В
	Serra Verde Imperial	Teresópolis	709	48	7.811	226.279	В
	Vale do Café	Valença	327	53	701	13.063	В
Santa Catarina	Grande Oeste	Chapecó	392	28	5.766	234.259	В
	Serra Catarinense	Urubici	52	37	87	26.679	В
	Serra Catarinense	Lages	236	24	5.950	122.683	В
	Vale do Contestado	Piratuba	472	16	513	182.086	В
	Vale Europeu	Blumenau	458	29	23.287	491.498	В
Rio Grande	Polo Costa Branca	Mossoró	512	20	2.724	183.638	В

Fonte: Dados MTur (2018)

Outro aspecto em comum a ser ressaltado é que a difusão do turismo para o interior ocorre em áreas serranas, de modo que os municípios do interior melhor categorizados no interior dos estados do RJ (Petrópolis, Teresópolis, Nova Friburgo e Itatiaia), e Santa Catarina (Lages e Urubici) estão em áreas serranas. Outra semelhança é a possibilidade de que o turismo no interior do estado seja predominantemente regional, excetuando o caso de Blumenau que atrai turistas de todo país.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de interiorização do turismo vem avançando, porém com dificuldades. Dentre os estados enfocados no presente estudo verificam-se níveis distintos quanto ao processo de interiorização da atividade turística.

O Estado do Rio de Janeiro foi o que mais avançou, apresentado um turismo robusto no interior do estado, com grande demanda nacional/regional. Em Santa Catarina a difusão do turismo no interior vem ocorrendo e conta atualmente com cinco destinações bem estruturada, sendo que uma delas - Blumenau - recebe um fluxo turístico nacional significativo. O Rio Grande do Norte apresentou resultados insatisfatório no que se refere à difusão do turismo interiorano.

A classificação de desempenho do turismo é dinâmica, constituída por meio da análise de estabelecimentos e da empregabilidade dentro de cada estado, assim a evolução de um município C ou B para a categoria A, depende de uma série de fatores e, inclusive, pode vir a não se consolidar tendo em vista que a concentração da atividade turística poderia implicar na geração de indicadores cada vez mais díspares, provocando, então, a manutenção das desigualdades ou do desenvolvimento desigual.

Como os municípios da categoria A estão localizados em sua maioria no litoral e os das categorias C e D em sua maioria no interior dos estados, denota-se o crescimento desigual do setor, ainda bastante concentrado no litoral. Tem-se, portanto, uma ocorrência de desenvolvimento desigual econômico e cultural, pois dentro de uma região turística ressaltam-se alguns municípios com melhor classificação - principalmente os litorâneos - enquanto os interioranos acabam por desempenhar um papel de suporte ou somente atrativos e locais de visitação.

Por fim, a partir deste estudo, identifica-se o necessário monitoramento das políticas públicas, de forma a buscar apontamentos acerca das seguintes questões: o que foi realizado no interior destes dois estados que permitiu o avanço do turismo nos municípios do interior? Quais as dificuldades encontradas no estado potiguar no sentido de interiorizar sua atividade turística? E quais ações seriam destinadas à continuidade do PRT para fomentar o turismo no interior destes estados?



Salienta-se que a análise dos indicadores não permite uma aproximação maior da realidade do turismo nos municípios, fazendo-se necessário a abordagem de outras características em estudos futuros, tais como a metodologia utilizada para a categorização, uma análise da demanda regional e das instâncias de governancia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Turismo: *Programa de Regionalização do Turismo*. Disponível em http://www.turismo.gov.br/acesso-a-informacao/63-acoes-e-programas/4882-programa-de-regionalizacao-do-turismo.html. Acesso em 13/12/2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo.* Brasília, 2013.

Disponível: http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf. Acesso em: 08/04/19

BRASIL. Ministério do Turismo. Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa do Turismo brasileiro 2017-2018. Disponível: regionalizacao.turismo.gov.br mapa.turismo.gov.br turismo.gov.br

CRUZ, Rita de Cássia. Políticas de turismo e território. São Paulo. Contexto. 2000.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Desenvolvimento desigual e turismo no Brasil**. *Développement inégal et tourisme au Brésil*. Confins, v. 1, p. 1-28, 2018.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes da. SILVA, Rodrigo Cardoso. **Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo**: desencontros da política governamental no interior potiguar. CVT. Rio de Janeiro vol. 17, N°3 pag.148 – 175, Dez/2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HALL, John. (Org.). Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1992.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano nacional do turismo*: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasília, 2003. Disponível em:

http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/download s_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf . Acesso em: em 15/01/19.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano nacional do turismo: *diretrizes, metas e programas 2007-2010*. Brasília, 2006. Disponível em:



http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/download s_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf . Acesso em: 24/01/19.

Moura, Ednaja Faustino Silva de. **Políticas públicas e instâncias de governança turística**: um estudo no Polo Seridó Potiguar no período de 2003 a 2014/ Ednaja Faustino Silva de Moura (Dissertação de Mestrado em Turismo - PPGTUR - UFRN). Natal, 2016.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves. PIMENTEL, Thiago Duarte. A Trajetória das Políticas Públicas de Turismo Brasileiras 1930-2010. XXXV Encontro da ANPAD (2011).

SILVA, Rodrigo Cardoso. **Política de Regionalização de Turismo no Interior Potiguar**: Articulação, Entraves e Efetividade. Dissertação — 2014.

SILVA, Rodrigo Cardoso. O Processo de Regionalização do Turismo no Brasil: Quantificação e Similitudes. Turismo em Perspectiva: Ensaios Multidisciplinares. 1-ed. Curitiba: Editora Prismas. 2016.