

***Evolução e Desafios do Programa de
Regionalização do Turismo no Brasil: Conflitos na
metodologia da categorização de municípios no RJ
(estado)***

***Evolution and Challenges of the Tourism Regionalization
Program in Brazil: Conflicts in the municipality
categorization methodology in the state of Rio de
Janeiro***

Bruno Souza

Tutor Presencial no Curso Técnico de Turismo do CEFET-RJ, Niterói/RJ, Brasil.

E-mail: scotelarobruno@gmail.com

Aguinaldo Cesar Fratucci

Professor da Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói/RJ, Brasil.

E-mail: acfratucci@id.uff.br

Artigo recebido em: 09-08-2024

Artigo aprovado em: 13-05-2025

RESUMO

A pesquisa examinou os principais aspectos do Programa de Regionalização do Turismo e a Categorização de Municípios no estado do Rio de Janeiro, bem como identificou as inconsistências presentes em sua metodologia. Através de uma abordagem exploratória, documental e descritiva, foram analisados os critérios de categorização estabelecidos pela Portaria MTUR Nº 41, de 24 de novembro de 2021. Os resultados revelaram um conflito entre esses critérios e a legislação vigente, resultando em distorções na análise dos municípios. Verificou-se que fatores não relacionados diretamente ao turismo, como a receita de motéis, impactam significativamente os resultados da categorização. Assim, municípios com baixo potencial turístico são erroneamente classificados como de alto fluxo turístico, sublinhando a necessidade de revisão e ajuste na metodologia empregada.

Palavras-chave: Turismo. Políticas Públicas. Regionalização. Categorização de Municípios. Rio de Janeiro (estado).

ABSTRACT

The research examined the main aspects of the Tourism Regionalization Program and the Categorization of Municipalities in the state of Rio de Janeiro, as well as identified the inconsistencies present in its methodology. Through an exploratory, documentary, and descriptive approach, the categorization criteria established by Ordinance MTUR No. 41, dated November 24, 2021, were analyzed. The results revealed a conflict between these criteria and the current legislation, resulting in distortions in the analysis of the municipalities. It was found that factors not directly related to tourism, such as motel revenue, significantly impact the categorization results. Thus, municipalities with low tourism potential are erroneously classified as high tourism flow, highlighting the need for revision and adjustment in the employed methodology.

Keywords: Tourism. Public Policies. Regionalization. Categorization of Municipalities. Rio de Janeiro (state).

1. INTRODUÇÃO

Estabelecer políticas públicas em um país de dimensões continentais e diversidade como o Brasil é um desafio significativo, especialmente no campo do turismo, que é complexo e multidisciplinar. Há uma tendência em classificar o turismo como uma atividade meramente econômica, ignorando seus aspectos sociais e culturais, o que resulta em uma gestão que prioriza os interesses privados em detrimento de outros elementos relevantes da atividade turística.

O turismo tem uma importância crescente para a sociedade. A Organização Mundial do Turismo (OMT) aponta que o volume de negócios do turismo é comparável ou superior ao de exportações de petróleo, produtos alimentares ou automóveis, tornando-o crucial para o comércio internacional e uma fonte vital de renda para muitos países em desenvolvimento. Nesse contexto, é indispensável que os governos implementem políticas públicas de turismo eficazes.

No Brasil, apesar das dificuldades, houve avanços nos últimos anos. A Política Nacional de Turismo (PNT) destaca a regionalização, permitindo que municípios com baixa vocação turística se beneficiem da atividade. Instituído em 2006 e reformulado em 2013, o Programa Nacional de Regionalização do Turismo (PRT) e a Categorização dos Municípios foram atualizados pela Portaria MTur Nº 41, de 24 de novembro de 2021. O Plano Estratégico da EMBRATUR (2024-2027) visa promover o Brasil no mercado internacional e fomentar negócios que contribuam para o desenvolvimento sustentável do país. No entanto, até o encerramento desta pesquisa, o Plano Nacional de Turismo (2024-2027) não foi sancionado pelo Ministério do Turismo, limitando sua referência neste trabalho.

O presente estudo analisa os desdobramentos do PRT no estado do Rio de Janeiro, verificando a coerência de suas propostas e os obstáculos à sua implementação. O estado do Rio de Janeiro foi escolhido pela sua representatividade no turismo doméstico e internacional, alinhando-se à Política Nacional de Turismo e ao plano estratégico da EMBRATUR. Assim, os resultados obtidos são relevantes para as políticas públicas de turismo no Brasil e incentivam investigações semelhantes em outros estados.

A pesquisa busca responder se os critérios para aglutinação de municípios em regiões turísticas respeitam as potencialidades e limitações de cada um e se a Categorização dos Municípios identifica corretamente o contexto turístico de cada local. Para tanto, foram estabelecidos objetivos específicos: identificar a importância da gestão pública no turismo, investigar as características do PRT, analisar seus problemas no estado do Rio de Janeiro e sugerir melhorias. A metodologia adotada é exploratória, documental e descritiva, analisando informações sobre o PRT e a categorização de municípios, bem como a realidade do estado do Rio de Janeiro conforme esses parâmetros. Os resultados levaram à investigação dos critérios da categorização, baseados em dados do Ministério do Turismo e do IBGE, permitindo chegar às principais conclusões deste estudo.

2. PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO E CRITÉRIOS DE CATEGORIZAÇÃO

O Brasil deu um importante passo no estabelecimento de suas políticas públicas de turismo com a criação da Lei Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Esta lei trata da Política Nacional de Turismo e determina as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Destaca-se aqui o inciso VI do artigo 5º, que estabelece como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo:

(...) promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica (BRASIL, 2008).

Sob essa ótica, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo que, após passar por reformulações, foi consolidado e atualizado pela portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021. O PRT tem como objetivos: **a)** mobilizar e articular os programas e ações no âmbito do Ministério do Turismo de outros órgãos públicos e das agências de fomento nacionais e multilaterais, para a abordagem territorial e a gestão descentralizada do turismo, **b)** estabelecer critérios e parâmetros para a categorização dos municípios, de modo a gerar indicadores de desempenho para a tomada de decisão técnica e política, **c)** promover a integração e o fortalecimento das instâncias colegiadas nos estados, regiões e municípios, **d)** incentivar e apoiar a formulação e a gestão de planos turísticos estaduais, regionais e municipais, com o protagonismo da cadeia produtiva, adotando visão integradora de espaços, agentes, mercados e políticas públicas, **e)** prover os meios para qualificar os profissionais e serviços, bem como incrementar a produção associada nas regiões e municípios turísticos, fomentar o empreendedorismo nos estados, regiões e municípios turísticos, **f)** fomentar a captação e promoção de investimentos no âmbito dos estados, regiões e municípios turísticos, capacitando os gestores para estas finalidades, **g)** identificar as necessidades de infraestrutura dos estados, regiões e municípios e articular sua priorização com áreas setoriais, **h)** apoiar a promoção e comercialização dos produtos turísticos, **i)** transferir conhecimento técnico visando à eficiência e eficácia da gestão pública de turismo no País, **j)** definir critérios, parâmetros e métodos capazes de estimular e, **k)** disseminar as melhores práticas e iniciativas em turismo no País e

estabelecer critérios para a ampliação do uso de editais de seleção pública, na escolha de projetos para a destinação de recursos públicos do orçamento (PORTARIA MTUR Nº 41, de 24 de novembro de 2021).

Os objetivos contidos nesta Portaria são significativamente maiores e mais ambiciosos do que nas portarias predecessoras, mas cabe ressaltar que pensar a atividade turística em uma escala regional pode potencializar muito sua oferta e gerar inúmeros benefícios para os municípios envolvidos. Estabelece-se uma relação potencialmente recursiva, através da qual aqueles com oferta turística melhor estruturada podem redistribuir o fluxo turístico para os demais. Em contrapartida, estes municípios menos estruturados agiriam como fornecedores de serviços, mão de obra e matéria prima, fortalecendo os municípios indutores. Dessa maneira, cria-se uma identidade turística regional, que pode gerar benefícios socioeconômicos para todos os envolvidos.

É preciso ter em mente que para estabelecer uma determinada região como destino turístico, alguns critérios precisam ser seguidos. Smith (1995, *apud* HALL, 2001, p. 215 - 216) destacou os seguintes pontos para a identificação de regiões turísticas:

a região deve possuir uma série de características culturais, físicas e sociais que criam uma sensação de identidade regional;

- A região deve dispor de uma infraestrutura turística adequada para apoiar o desenvolvimento do setor. A infraestrutura consiste em utilidades, estradas, comércio e outros serviços sociais necessários para apoiar as empresas de turismo e atender às necessidades dos turistas;
- A região deve ser maior do que a comunidade e possuir mais de uma atração;
- A região deve possuir as atrações existentes ou ter potencial de patrocinar o desenvolvimento de atrações em número suficiente para atrair turistas;
- A região deve ser capaz de patrocinar um órgão de planejamento turístico e iniciativas de marketing para orientar e encorajar um futuro desenvolvimento;
- A região deve ser acessível a uma ampla base operacional. O acesso deve ser por terra, mar ou ar.

Para que uma região turística integre o Mapa do Turismo Brasileiro, foram estabelecidos como critérios obrigatórios comprovar a existência de uma instância de governança regional, como um conselho, fórum, comitê ou associação, responsável por sua gestão, comprovado por meio de ata da reunião de sua instituição, e ser composta apenas por municípios limítrofes e/ou próximos uns aos outros que possuam características ou aspectos similares e/ou

complementares que os identifiquem enquanto região turística, tais como identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica (PORTARIA MTUR Nº 41, de 24 de novembro de 2021).

Essa especificidade sobre a proximidade e as características similares entre os municípios não era explicitamente mencionada na Portaria nº 144, que focava mais na organização interna dos municípios do que na coesão regional.

O Mapa do Turismo Brasileiro, por sua vez, foi estabelecido pela Portaria nº 313, de 03 de dezembro de 2013, ratificada pela Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021. De acordo com o MTur, “o Mapa é o instrumento instituído no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo que orienta a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas” (MTur, 2023).

Ainda assim, é notável a dificuldade para a gestão pública tomar decisões estratégicas baseada apenas na macro visão da dimensão regional. A consequente necessidade de se obter dados da economia do turismo nos municípios inseridos nas regiões turísticas levaram ao passo seguinte do PRT, quer seja a Categorização dos Municípios. Instituída pela Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015, a categorização consiste, basicamente, em um instrumento que classifica os municípios de uma região turística em cinco categorias (A, B, C, D e E). Tal classificação é estabelecida através das seguintes variáveis: número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem; número de empregos formais no setor de hospedagem; estimativa de turistas a partir do estudo de demanda doméstica; e estimativa de turistas a partir do estudo de demanda internacional.

A partir de 2019, a metodologia empregada e a coleta de informações foram atualizadas, sendo introduzida a variável “arrecadação de impostos federais dos meios de hospedagem” para complementar os indicadores já utilizados, agregando uma variável de desempenho financeiro para a análise. Através desses dados é realizada uma abordagem quantitativa utilizando a análise de cluster (ou de grupamento), formando assim as cinco categorias distintas. Esses dados são secundários, fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE/MTur e pela Secretaria de Receita Federal – Ministério da Economia.

Por óbvio, conhecer a economia turística de cada município constitui elemento fundamental para que a regionalização do turismo seja bem-sucedida. No entanto, constitui também um de seus maiores desafios no Brasil, dada sua vastidão territorial com mais de 5000 municípios, dos quais mais de 3000 se declaram turísticos (MAZARO, 2014). No Mapa do Turismo Brasileiro, instrumento no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo que

define a área - recorte territorial - a ser trabalhada, prioritariamente, pelo Ministério do Turismo no âmbito do desenvolvimento das políticas públicas, é possível verificar que hoje (01/07/2024) existem no país 327 Regiões Turísticas e 2323 municípios cadastrados, divididos da seguinte forma:

Figura 1

Categorização de Municípios Cadastrados

Resumo da Seleção		
Categoria	Nº de Casos	% de Casos
A	52	2.24%
B	219	9.43%
C	397	17.1%
D	1303	56.1%
E	352	15.2%
Total	2323	100%

Fonte: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home> (acesso em: 01/07/2024).

Ainda conforme o Mapa nesse mesmo período, verifica-se no estado do Rio de Janeiro a seguinte distribuição de municípios pelas regiões turísticas:

Quadro 2

Distribuição de municípios por categoria e região turística

Regiões Turísticas	Distribuição de Municípios por Categoria				
	A	B	C	D	E
Águas do Noroeste	0	1	1	3	0
Agulhas Negras	0	2	0	1	0
Baixada Verde	0	2	2	1	0
Caminhos Coloniais	0	0	1	4	0
Caminhos da Mata	0	0	1	2	0
Caminhos da Serra	0	0	1	5	0
Costa Doce	0	1	0	1	0
Costa do Sol	3	4	2	1	0

Costa Verde	1	1	0	0	0
Metropolitana	1	1	0	0	0
Serra Verde Imperial	1	2	1	1	0
Vale do Café	0	2	4	5	0

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Já a Portaria MTUR Nº 41, de 24 de novembro de 2021, estabelece critérios claros e específicos para que um município seja integrado a uma região turística do Mapa do Turismo Brasileiro. Esses critérios incluem a necessidade de comprovar a existência de um órgão municipal responsável pela pasta de Turismo, evidenciada pela apresentação de normativos administrativos da prefeitura, além de dotação orçamentária destinada ao turismo, confirmada pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) vigentes.

Além disso, é exigido que o município possua pelo menos um prestador de serviços turísticos registrado e regular no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos, conforme disposto na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. A existência de um conselho ou fórum municipal de Turismo ativo também é mandatória, devendo ser comprovada por meio de documentação específica, incluindo o ato normativo de sua instituição, a ata de posse da atual diretoria e as atas das duas últimas reuniões realizadas. Por fim, é necessário apresentar um termo de compromisso assinado pelo prefeito municipal e pelo dirigente da pasta de Turismo, aderindo ao Programa de Regionalização do Turismo.

Comparando esses requisitos com sua antecessora, a Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015, observa-se uma continuidade e um detalhamento maior nos critérios exigidos para a inclusão de municípios no Mapa do Turismo Brasileiro. A Portaria nº 144 já destacava a importância de uma estrutura administrativa dedicada ao turismo e a necessidade de um conselho municipal ativo. No entanto, a Portaria nº 41 acrescenta especificidades adicionais, como a comprovação da dotação orçamentária através da LOA e do QDD, e a necessidade de documentos mais detalhados para o funcionamento do conselho ou fórum municipal de Turismo.

A Portaria nº 41 também prevê a possibilidade de atualizações no Mapa do Turismo Brasileiro a qualquer tempo, desde que os critérios e procedimentos estabelecidos sejam atendidos. Isso inclui a inclusão de novos municípios em regiões turísticas, a criação de novas regiões turísticas e a alteração da composição de regiões já existentes. A responsabilidade pelas

atualizações e homologações dessas inclusões e criações de novas regiões turísticas recai sobre o órgão estadual ou distrital de turismo.

2.1 PRT no Estado do Rio de Janeiro

No estado do Rio de Janeiro, é possível identificar um enorme potencial turístico, tendo o PRT como parâmetro. Considerando que cada município é responsável pelo seu próprio cadastro no Mapa do Turismo Brasileiro, considera-se que essa é uma ferramenta de fluxo contínuo, sendo importante delimitar o momento de seu acesso em qualquer análise de dados obtidos através dela. Portanto, no dia 01/07/2024, identificou-se no Estado do Rio de Janeiro um total de 12 regiões turísticas, contemplando 59 municípios cadastrados. Esses municípios se dividem da seguinte forma no programa de Categorização: 6 municípios de categoria A, 16 de categoria B, 13 de categoria C, 24 de categoria D e nenhum de categoria E. Ainda segundo o Mapa, verificado na mesma data, existem em todo o país 2323 municípios cadastrados como turísticos. Comparando os municípios por categoria com a proporção em nível nacional, temos o seguinte:

Quadro 1

Comparação entre o mapa turístico do Rio de Janeiro e o nacional

CATEGORIAS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS CADASTRADOS NO MAPA ESTADUAL	% DE REPRESENTAÇÃO NO MAPA NACIONAL
A	6	11,53%
B	16	7,30%
C	13	3,69%
D	24	1,84%
E	0	0%

Elaborado pelo autor, 2024. **Fonte:** <https://www.mapa.turismo.gov.br/> (acesso em: 01/07/2024).

Em relação às regiões turísticas do Rio de Janeiro, temos as seguintes:

Figura 2

Mapa das Regiões do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: TurisRio. Disponível em: <http://www.rio-turismo.com/mapas/regioes.htm> (Acesso em: 01/07/24).

Cabe ressaltar que essa divisão fornecida pelo estado não corresponde ao que se identifica no Mapa do Turismo Brasileiro atualmente, tendo em vista que é da competência de cada município realizar seu cadastramento no mapa, fornecendo as informações exigidas pelo MTur.

Embora a atividade turística seja predominantemente exercida pelo setor privado, é preciso que tal atividade seja regulada adequadamente, já que a maioria dos bens usufruídos pelos visitantes são públicos e as consequências da atividade turística, boas ou ruins, são sempre de interesse público. Nesse sentido, cresce cada vez mais a importância da participação do Poder Público para o desenvolvimento responsável e sustentável do turismo, sendo impossível dissociar completamente a atividade turística da atividade política. Dye (1992, *apud* HALL, 2001, p. 26) define política pública como "tudo o que o governo decide fazer ou não", evidenciando que, em última instância, o governo sempre terá a sua parcela de responsabilidade nos processos de desenvolvimento do seu território.

Em resumo, a Portaria MTUR N° 41, de 24 de novembro de 2021, representa um avanço e um refinamento das diretrizes estabelecidas pela Portaria n° 144, de 27 de agosto de 2015. Ela detalha mais os critérios e procedimentos necessários para a inclusão de municípios e regiões

no Mapa do Turismo Brasileiro, assegurando uma estrutura mais organizada e criteriosa para a gestão do turismo no país.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para a realização desta pesquisa, foram coletados e analisados dados a partir de documentos e fontes oficiais. Os critérios estabelecidos pela Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021, foram confrontados com informações fornecidas pelo Ministério do Turismo através dos Ofícios nº 1686/2024/GSE, de 6 de junho de 2024, e nº 1607/2024/GSNPTUR, de 21 de junho de 2024. Estes documentos foram enviados em resposta a uma solicitação feita via portal de acesso à informação (<https://falabr.cgu.gov.br/>) sob o protocolo 72020.001332/2024-60.

Além disso, foram analisados os dados da última Pesquisa de Serviços de Hospedagem (PSH) promovida em 2016 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como as informações sobre a quantidade de meios de hospedagem no Rio de Janeiro fornecidas pelo CADASTUR. O cruzamento dessas informações permitiu uma análise crítica da atual categorização dos municípios no Estado do Rio de Janeiro. Avaliou-se a divisão dos municípios em suas respectivas regiões, identificando os critérios utilizados e os conflitos existentes na metodologia aplicada.

Esta abordagem buscou verificar de forma crítica como os critérios estabelecidos impactam a categorização dos municípios, destacando as possíveis distorções e a necessidade de ajustes na metodologia utilizada.

3.1 Equilíbrio e Desafios na Composição das Regiões Turísticas do Estado do Rio de Janeiro

A composição das regiões turísticas do Rio de Janeiro revela dados que merecem atenção. Conforme Oliveira (2014, p. 133), "a regionalização possibilita o aparecimento de destinos locais e pequenos municípios que, talvez, não seriam considerados em políticas centralizadas de turismo". Isso significa que, ao formar uma região turística, é essencial não apenas criar uma identidade e um conglomerado de atrações semelhantes e complementares, mas também promover um equilíbrio técnico e econômico do turismo. Municípios mais

desenvolvidos devem ajudar a conduzir os menos desenvolvidos rumo à evolução de suas políticas socioculturais, espaciais e econômicas.

Verifica-se um moderado equilíbrio na composição das regiões turísticas. Conforme a distribuição observada no Mapa do Turismo em 2 de julho de 2024, das 12 regiões turísticas do Rio de Janeiro, 4 possuem municípios de Categoria A, considerados indutores de atividade turística; 9 regiões, incluindo as que têm municípios de Categoria A, apresentam municípios de Categoria B, que possuem grande potencial indutor de turismo; e apenas 3 regiões são compostas exclusivamente por municípios das categorias C, D e E.

A ausência do conceito de 'regiões prioritárias' no Programa de Regionalização do Turismo evidencia uma fragilidade na estratégia adotada. Ao evitar a definição de áreas com maior potencial ou necessidade, o programa opta por uma lógica excessivamente distributiva, que, embora pretenda ser inclusiva, tende a pulverizar os esforços e diluir os impactos das políticas públicas. Essa escolha compromete a eficiência do investimento, impedindo que territórios estratégicos recebam a atenção necessária para se consolidarem como polos indutores do desenvolvimento regional. A busca por equidade, quando desvinculada de critérios técnicos e objetivos, pode, paradoxalmente, reforçar desigualdades ao tratar de forma homogênea realidades profundamente distintas.

O PRT no Brasil passou por mudanças significativas até o presente ano, refletindo avanços nas políticas públicas para o setor. Contudo, essas transformações trazem à tona tanto vantagens quanto desafios. A metodologia atual do Mapa do Turismo Brasileiro inclui critérios mais detalhados e abrangentes, como o número de estabelecimentos de hospedagem, empregos formais no setor, fluxo turístico doméstico e internacional, e arrecadação de impostos federais. Essa sofisticação permite uma análise mais precisa do potencial turístico dos municípios, facilitando uma alocação de recursos mais eficiente.

No entanto, a ausência de Paraty no Mapa do Turismo de 2024 (última verificação realizada no dia 08 jul 24), um destino reconhecido internacionalmente, aponta para possíveis falhas nesses critérios. Paraty, apesar de seu fluxo turístico e relevância cultural, pode não atender a todos os novos critérios de forma robusta, ilustrando uma limitação do sistema atual.

Os avanços incluem um planejamento mais estratégico e uma gestão mais informada, alinhando o Brasil com as tendências globais de turismo responsável e inteligente. No entanto, a complexidade dos critérios pode criar barreiras para municípios menores ou com menos recursos, dificultando a atualização de dados e a adaptação às novas exigências.

3.2 Análise dos Critérios de Categorização dos Municípios

A Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021, em seu § 1º do artigo 11, define a categorização de municípios como “um instrumento para identificação do desempenho da economia do turismo dos municípios integrantes das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro” e define como seus objetivos a) apoiar as decisões estratégicas da administração pública e guiar a criação e execução de políticas específicas para cada categoria de municípios, de maneira a atender suas particularidades e, b) contribuir para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro e promover reflexões sobre a função de cada município no contexto da regionalização do turismo.

Sabe-se que este é um instrumento para identificar a economia do turismo nos municípios que compõem uma região turística e tem como principal ganho pretendido poder subsidiar decisões mais acertadas quanto à elaboração de políticas públicas de turismo no âmbito federal, bem como tornar a distribuição de verbas do turismo mais justa e estratégica. Entretanto, verificou-se que municípios com grande apelo turístico possuem a mesma categoria de municípios que, em princípio, não apresentam uma economia turística que pareça equivalente. Isso foi verificado, principalmente, entre alguns municípios de categoria B. Objetivando aprofundar essa informação, buscou-se analisar os critérios utilizados no programa de categorização, e compará-los com o perfil turístico de alguns municípios do estado do Rio de Janeiro.

Por meio dessa análise, é possível identificar que certos critérios levam a resultados inconsistentes. Um exemplo concreto desta discrepância pode ser observado entre os municípios de Paraty e São João de Meriti. Paraty, reconhecido por seu alto fluxo turístico e importância cultural, não está incluído no Mapa do Turismo de 2024, enquanto São João de Meriti, cuja ‘economia turística’ é influenciada significativamente pela receita de motéis, está classificado de forma que não reflete seu verdadeiro potencial turístico, sendo considerado um município de categoria B.

Para que seja possível entender esse tipo de desvio, faz-se necessária a compreensão de como os municípios são classificados. Na definição da categorização, são considerados dados secundários seguindo cinco variáveis específicas, conforme o quadro:

Quadro 3

Variáveis da Categorização de Municípios

VARIÁVEL	FONTE DE COLETA
Quantidade de Estabelecimentos de Hospedagem	Relatório Anual de Informações Sociais - RAIS
Quantidade de Empregos em Estabelecimentos de Hospedagem	Relatório Anual de Informações Sociais - RAIS
Quantidade Estimada de Visitantes Domésticos	Estudo de Demanda Doméstica - MTur/FIPE
Quantidade Estimada de Visitantes Internacionais	Estudo de Demanda Internacional - MTur/FIPE
Arrecadação de Impostos Federais a partir dos Meios de Hospedagem	Secretaria de Receita Federal/ME

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

A partir desses dados é utilizada uma técnica estatística denominada Análise de Cluster, que agrupa os municípios que possuem similaridade com base nessas variáveis para se chegar a resultados objetivos. No entanto, a definição dos critérios para esse agrupamento não se encontra especificada na Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021. Também não foi localizado no portal do Ministério do Turismo, tão pouco no portal sobre a Regionalização (<http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/>), a apresentação objetiva desses critérios de agrupamento. Porém, sua demonstração foi identificada em um vídeo presente no canal de *Youtube* do Ministério do Turismo, conforme demonstrado a seguir:

Figura 3

Médias para a Categorização de Municípios

CATEGORIAS	MÉDIA DE EMPREGOS	MÉDIA DE ESTABELECIMENTOS	MÉDIA DE VISITAS DE TURISTAS INTERNACIONAIS	MÉDIA DE VISITAS DE TURISTAS DOMÉSTICOS	MÉDIA DE ARRECAÇÃO FEDERAL
A	2.267	123	133,9 mil	1,5 milhão	R\$ 40,3 milhões
B	270	25	5.500	167 mil	R\$ 2,9 milhões
C	56	8	670	41,7 mil	R\$ 488,6 mil
D	6	1	105	6.600	R\$ 49,7 mil
E	-	-	-	-	-

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ikk0IHUbkus&t=19s> (acesso em: 04/07/24).

Essa visualização permite entender mais claramente como cada município é classificado dentro das cinco categorias existentes e justamente por isso é cabível ressaltar a dificuldade em localizar essa informação. Embora seja exposto em um vídeo de 31 de março de 2022, não é possível precisar a qual ano os dados apresentados correspondem.

Sobre a escolha das variáveis, estas não parecem totalmente adequadas para definirem um panorama de economia turística. O Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), fonte de coleta dos dados que define a quantidade dos estabelecimentos de hospedagem e empregos, analisa os estabelecimentos baseando-se na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), que incluem estabelecimentos relacionados à hospedagem, mas não necessariamente à atividade turística.

O artigo 22 da Lei Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo) define que “os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao cadastro no Ministério do Turismo, na forma e nas condições fixadas nesta Lei e na sua regulamentação”, obrigação esta que não se verifica na definição dos critérios para a Categorização. Este conflito é flagrante no que se refere aos hotéis, estabelecimentos de hospedagem contabilizados nas variáveis de categorização, mas que não são cadastrados pelo Ministério do Turismo no Cadastur, sistema voltado para o cadastro e regulamentação dos prestadores de serviços turísticos que atendem diretamente os requisitos da Lei nº 11.771/2008.

Com base nessa contradição, surgiu a necessidade de investigar até que ponto as métricas advindas de estabelecimentos não turísticos podem exercer influência em uma das principais políticas públicas de turismo. Um dos obstáculos para essa investigação, no entanto, é o fato de que o último relatório com os dados da categorização de municípios, disponível em <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/categorizacao>, fornece a quantidade de empregos e de estabelecimentos já condensados, não sendo possível precisar quanto desses números correspondem a quais tipos de estabelecimentos especificamente.

Por esse motivo, o foco da análise foi a quantidade de estabelecimentos de hospedagem. Para fins de exemplificação, foram verificados os municípios das categorias A e B, por serem considerados aqueles de maior relevância turística.

Conforme já mencionado anteriormente, é de responsabilidade de cada município realizar o cadastramento no mapa do turismo brasileiro, logo, estão sendo considerados os municípios cadastrados até a data de acesso (07 jul 24).

Uma vez que os dados da RAIS sobre os estabelecimentos de hospedagem são expostos no relatório de categorização de maneira agrupada, optou-se por verificar o relatório da Pesquisa de Serviços de Hospedagem, realizada pelo IBGE, para se obter alguma noção de como os estabelecimentos de hospedagem estão divididos nos municípios. Cabe ressaltar que a última edição dessa pesquisa foi realizada em 2016.

Os dados dos municípios fluminenses das categorias A e B que se encontram cadastrados no Mapa de turismo até a data de acesso foram consolidados conforme o quadro a seguir:

Quadro 4

Número de estabelecimentos de Hospedagem (municípios de categoria A e B)

Variável - Número de estabelecimentos de hospedagem (unidades)					
Ano - 2016					
Município (RJ)	Tipos de Estabelecimento				
	Total	Hotéis	Pousadas	Motéis	Outros
Rio de Janeiro (estado)	2.682	863	1.356	225	238
Angra dos Reis	180	20	141	1	18
Araruama	16	5	10	1	-
Armação de Búzios	265	42	212	-	11

Evolução e Desafios do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil:
Conflitos na metodologia da categorização de municípios no RJ (estado)

Arraial do Cabo	61	6	46	-	9
Barra do Piraí	24	11	6	6	1
Cabo Frio	108	22	78	3	5
Campos dos Goytacazes	45	19	16	10	-
Duque de Caxias	19	7	1	9	2
Itaguaí	27	9	15	3	-
Itaperuna	23	13	7	3	-
Itatiaia	126	35	89	-	2
Macaé	84	35	89	-	2
Niterói	44	22	10	8	4
Nova Friburgo	70	23	40	5	2
Petrópolis	104	35	59	2	8
Resende	37	16	16	3	2
Rio das Ostras	59	8	49	1	1
Rio de Janeiro	550	306	40	79	125
São João de Meriti	15	7	-	8	-
Saquarema	30	7	20	1	2
Teresópolis	55	25	23	3	4
Valença	54	10	43	1	-

Fonte: IBGE - Pesquisa de Serviços de Hospedagem (elaborado pelo autor).

Verifica-se nos municípios que, aparentemente, possuem menor apelo turístico, quais sejam Duque de Caxias e São João de Meriti, a proporção de moteis e, conseqüentemente, de leitos referentes a esse tipo de estabelecimento é absolutamente determinante, ultrapassando a marca dos 50% dos estabelecimentos de hospedagem nos dois municípios. Ao gerarmos o relatório de categorização de municípios através do mapa do turismo (relatório gerado em 07/07/2024), temos o seguinte panorama:

Quadro 5

Relatório de Categorização

Município	Região	Internacionais	Domésticos	Estabelecimentos	Empregos	Arrecadação	Categoria
Angra dos Reis	COSTA VERDE	157173	841279	89	612	13815002	A
Araruama	COSTA DO SOL	2259	198492	9	55	190393	B
Armação dos Búzios	COSTA DO SOL	320320	671819	209	2374	32816709	A

**Evolução e Desafios do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil:
Conflitos na metodologia da categorização de municípios no RJ (estado)**

Arraial do Cabo	COSTA DO SOL	40933	260542	46	368	4168108	B
Barra do Pirai	VALE DO CAFÉ	935	25342	18	293	801338	B
Cabo Frio	COSTA DO SOL	41049	1209539	89	954	11488202	A
Campos dos Goytacazes	COSTA DOCE	5276	398380	34	340	3181344	B
Duque de Caxias	BAIXADA VERDE	1155	103672	14	298	3907243	B
Itaguaí	COSTA VERDE	1034	60254	16	135	1286525	B
Itaperuna	ÁGUAS DO NOROESTE	1146	175606	21	251	1693154	B
Itatiaia	AGULHAS NEGRAS	2916	90194	98	721	6129579	B
Macaé	COSTA DO SOL	15241	486356	59	1275	8103191	A
Niterói	METROPOLITANA	19548	240687	32	609	8506356	B
Nova Friburgo	SERRA VERDE IMPERIAL	5344	251467	51	371	3490055	B
Petrópolis	SERRA VERDE IMPERIAL	15066	202749	82	988	10868253	A
Resende	AGULHAS NEGRAS	4897	142391	24	347	2703529	B
Rio das Ostras	COSTA DO SOL	5394	347607	38	147	1202230	B
Rio de Janeiro	METROPOLITANA	1651696	7119416	431	17946	402199318	A
São João de Meriti	BAIXADA VERDE	422	43018	14	358	2530744	B
Saquarema	COSTA DO SOL	3231	178115	25	92	1030468	B
Teresópolis	SERRA VERDE IMPERIAL	5499	226279	43	687	10231371	B
Valença	VALE DO CAFÉ	1252	13063	40	335	3902679	B

Disponível em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home> (acesso em 07/07/2024).

De fato, existem outras variáveis que convergem para a categorização além dos estabelecimentos de hospedagem. Entretanto, é preciso considerar que uma dessas variáveis é a arrecadação de impostos e, uma vez que nesse contexto os hotéis estão sendo considerados como meios de hospedagem, isso reforça a discrepância entre a categoria e o potencial turístico que se percebe na prática. O mesmo acontece na categoria de ‘empregos’, que reforça o peso dos hotéis e demais estabelecimentos que não são considerados turísticos enquanto definidores da principal política pública de turismo.

Ao compararmos os dados dos estabelecimentos de hospedagem contidos no relatório de Categorização com a quantidade de meios de hospedagem cadastrados junto ao Ministério do Turismo via Cadastur no segundo trimestre de 2024, temos o seguinte:

Quadro 6

Comparativo de meios de hospedagem cadastrados 2024

Município	Região	Estabelecimentos de hospedagem conforme relatório de categorização	Estabelecimentos de hospedagem conforme o Cadastur	Categoria
Angra dos Reis	COSTA VERDE	89	195	A
Araruama	COSTA DO SOL	9	0	B
Armação dos Búzios	COSTA DO SOL	209	312	A
Arraial do Cabo	COSTA DO SOL	46	110	B
Barra do Pirai	VALE DO CAFÉ	18	10	B
Cabo Frio	COSTA DO SOL	89	309	A
Campos dos Goytacazes	COSTA DOCE	34	9	B
Duque de Caxias	BAIXADA VERDE	14	7	B
Itaguaí	COSTA VERDE	16	5	B
Itaperuna	ÁGUAS DO NOROESTE	21	6	B
Itatiaia	AGULHAS NEGRAS	98	44	B
Macaé	COSTA DO SOL	59	24	A
Niterói	METROPOLITANA	32	29	B
Nova Friburgo	SERRA VERDE IMPERIAL	51	48	B
Petrópolis	SERRA VERDE IMPERIAL	82	57	A
Resende	AGULHAS NEGRAS	24	11	B
Rio das Ostras	COSTA DO SOL	38	21	B
Rio de Janeiro	METROPOLITANA	431	265	A
São João de Meriti	BAIXADA VERDE	14	6	B
Saquarema	COSTA DO SOL	25	26	B
Teresópolis	SERRA VERDE IMPERIAL	43	29	B
Valença	VALE DO CAFÉ	40	16	B

Fonte: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/cadastur-04> (acesso em 07/07/2024).

A Lei nº 11.771/2008 estabelece, em seu artigo 22, que os meios de hospedagem são obrigados a se cadastrar junto ao Ministério do Turismo (MTur), por meio do sistema Cadastur. Este dispositivo legal visa garantir a formalização e o controle de quem opera no setor turístico nacional. No entanto, observa-se que os dados efetivamente utilizados para a categorização dos municípios não são provenientes diretamente desse cadastro, mas sim de bases secundárias, como a RAIS, que contabiliza estabelecimentos a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) — o que pode incluir atividades não necessariamente voltadas ao turismo, como os hotéis.

Essa escolha metodológica levanta questões importantes: por que o Cadastur, sendo o sistema oficial e obrigatório, não é priorizado na definição dos critérios? Há uma falha na confiança institucional sobre os dados cadastrados, ou estariam os critérios priorizando abrangência estatística em detrimento da qualidade técnica? A disparidade identificada entre os dados da categorização e os cadastros no Cadastur reforça essa ambiguidade. Em alguns casos, como o dos municípios de São João de Meriti e Duque de Caxias, verifica-se que a quantidade expressiva de hotéis — estabelecimentos que não constam como turísticos no Cadastur — exerce influência significativa sobre o número de meios de hospedagem e sobre a arrecadação de impostos, impactando diretamente o resultado da categorização.

É pertinente, portanto, indagar: o número de estabelecimentos de hospedagem (incluindo hotéis) deve ser o principal critério na definição do desempenho turístico de um município? Ou deveriam ser considerados, com igual peso, outros aspectos como fluxo efetivo de visitantes, atratividade cultural, existência de políticas públicas e serviços turísticos integrados? A ausência de uma ponderação mais equilibrada pode induzir a distorções graves. A inserção de dados de empreendimentos não reconhecidos como turísticos conforme a legislação em vigor compromete a credibilidade do processo, gerando possíveis equívocos na alocação de recursos e no planejamento de políticas públicas. Tal realidade reforça a urgência de se reavaliar a metodologia adotada, à luz da legislação vigente e das dinâmicas reais do turismo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regionalização e a municipalização constituem tendências consolidadas no turismo mundial, refletidas nas diretrizes das políticas públicas nacionais. Contudo, no Brasil, o setor ainda carece da atenção institucional devida e enfrenta entraves significativos, especialmente no que se refere à articulação entre os diferentes níveis de governo. Tais dificuldades são agravadas pela interferência de interesses político-partidários, que influenciam tanto a divisão territorial das regiões turísticas quanto a distribuição de recursos públicos.

Nesse contexto, a categorização dos municípios desempenha papel estratégico na política de regionalização, uma vez que orienta decisões sobre desenvolvimento regional e alocação de verbas federais. No entanto, inconsistências na metodologia aplicada comprometem diretamente a efetividade desse processo. A ausência de Paraty no Mapa do

Turismo Brasileiro — município de notoriedade nacional e internacional — e a classificação de cidades como São João de Meriti e Duque de Caxias em categorias elevadas, apesar de sua baixa expressão turística, evidenciam distorções que requerem urgente reavaliação dos critérios utilizados.

Adicionalmente, a falta de transparência e uniformidade na divulgação dos critérios de categorização compromete a legitimidade do processo. As métricas da Análise de Cluster, fundamentais para o agrupamento dos municípios, não são plenamente acessíveis nos portais oficiais, o que gera incertezas sobre a atualização e aplicação dos dados. Ainda que a Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021, estabeleça a periodicidade bienal da atualização da categorização, não há clareza sobre a vinculação entre os dados utilizados e os relatórios publicados mais recentemente.

Por fim, observa-se uma excessiva fragmentação das fontes de dados, o que contribui para conflitos com a Lei Geral do Turismo, especialmente no que diz respeito à consideração de estabelecimentos de hospedagem não cadastrados oficialmente como prestadores de serviços turísticos. Embora algumas dessas questões extrapolem os objetivos iniciais desta pesquisa, elas evidenciam lacunas importantes no modelo atual. Ainda assim, foi possível construir um panorama analítico dos principais conflitos da metodologia de categorização no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo no estado do Rio de Janeiro, o que poderá fundamentar reflexões e investigações futuras.

REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério do Turismo. Ofício nº 1607/2024/GSNPTUR, de 21 de junho de 2024.

Brasília, DF, 2024.

Brasil. Ministério do Turismo. Ofício nº 1686/2024/GSE, de 06 de junho de 2024. Brasília, DF, 2024.

Embratur. Plano Estratégico 2024-2027. Brasília: Embratur, 2023.

Brasil. Ministério do Turismo. Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. Brasília, DF, 2015.

Brasil. Subsecretaria de Inovação e Gestão do Conhecimento. Proposta Categorização dos

Municípios do Mapa da Regionalização. Brasília, DF, 2019. Disponível em:

<http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Categoriza%C3%A7%C3%A3o%202019.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Brasil. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de

Turismo, define as atribuições do Governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o decreto-lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm. Acesso em: 25 abr. 2016.

Rio de Janeiro. Portal de Turismo. Disponível em: <https://www.turismo.rj.gov.br/>. Acesso em:

10 jun. 2024.

Hall, G. Michael. Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

Mazaro, Rosana. Diretrizes políticas para competitividade em turismo e estratégia brasileira.

In: PIMENTEL, Thiago Duarte; EMMENDOERFER, Luiz Magnus; TOMAZZONI, Edegar Luis. Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 191-208.

Ministério do turismo. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/>. Acesso em: 30 mai. 2024.

Ministério do turismo. Estratégias Territoriais para o Desenvolvimento Turístico. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br>. Acesso em: 01 jun. 2024.

Instituto brasileiro de geografia e estatística. Pesquisa de Serviços de Hospedagem.

Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6589#resultado>. Acesso em: 17 jun. 2024.

Ministério do turismo. Portaria nº 105, de 16 de maio de 2013. Institui Programa de

Regionalização do Turismo e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=93>. Acesso em: 10 mai. 2016.

Ministério do turismo. Portaria nº 313, de 03 de dezembro de 2013. Define o Mapa do

Turismo Brasileiro e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=37>. Acesso em: 10 mai. 2016.

Ministério do turismo. Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015. Estabelece a categorização

dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro,

definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=822>. Acesso em: 10 mai. 2016.

Ministério do turismo. Portaria nº 41, de 24 de novembro de 2021. Consolida e atualiza as

normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos

Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro, além de

estabelecer os critérios, as orientações, os compromissos, os procedimentos e os

prazos para a composição deste. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtur-n-41-de-24-de-novembro-de-2021-362609866>. Acesso em: 25 mai.

2024.

Ministério do turismo. Mapa do Turismo Brasileiro. Disponível em:

<https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Oliveira, Rafael Almeida de. Descentralização: um paralelo entre os circuitos turísticos de

Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo. In: PIMENTEL,

Thiago Duarte; EMMENDOERFER, Luiz Magnus; TOMAZZONI, Edegar Luis.

Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 125-150.

World Tourism Organization. Why tourism? Disponível em: <https://www.unwto.org/why->

tourism. Acesso em: 3 jun. 2024.

World Tourism Organization. Mapa das Regiões do Estado do Rio de Janeiro. TurisRio, 2024.

Disponível em: <http://www.rio-turismo.com/mapas/regioes.htm>. Acesso em: 01 jul.

2024.

FORMATO PARA CITAÇÃO DESTE ARTIGO

Souza, B., Fratucci, C. A. (2025). Evolução e Desafios do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil: Conflitos na Metodologia da Categorização de Municípios no RJ (estado). *Revista de Turismo Contemporâneo*, 13(2), 899-922. DOI 10.21680/2357-8211.2025v13n2ID37266
