

A REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM SANTA CATARINA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO.

Marcos Arnhold Junior
Pablo Flores Limberger
Jun Alex Yamamoto

Resumo:

O Programa de Regionalização do Turismo é uma das políticas públicas de turismo de maior longevidade no Brasil. Várias ações oriundas do Programa, como a criação das regiões turísticas, o estímulo à formação das Instâncias de Governança Regionais e, posteriormente, a inserção e categorização dos municípios participantes no Mapa do Turismo do Brasil contribuem para que o desenvolvimento do turismo seja trabalhado por coletivos em todos os Estados brasileiros. Este trabalho busca avaliar a evolução da participação dos municípios catarinenses no Mapa Brasileiro do Turismo, desde 2013 até sua última atualização, no início de 2022. Para isto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, bem como pesquisa documental, tendo o site Mapa Brasileiro do Turismo 2022 como fonte de geração dos relatórios com os dados que foram sintetizados e agrupados para poder identificar o processo ao longo do tempo. Foi identificado um decréscimo na quantidade dos municípios categorizados, porém uma melhoria na categorização dos municípios A e B, com a diminuição de municípios na Categoria C, D e E. Estes resultados servem para embasar gestores públicos e privados, em todas as esferas, com informações sobre o engajamento dos municípios em relação à Regionalização do Turismo, demonstrando que ações de fortalecimento devem ser colocadas em prática para estimular a participação dos municípios de menor classificação no processo de desenvolvimento turístico.

Palavras-chave: Regionalização do Turismo. Mapa Brasileiro do Turismo. Categorização. Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

O processo de regionalização teve seu surgimento na Europa, tendo como modelo referencial a Alemanha. Em sua origem, este país era uma coleção de 25 territórios e, após a unificação de regiões fez com que a Europa fosse dominada por um estado único regionalizado pela primeira vez (Carruthers, 2006). Regionalizar pode ser entendido como a divisão de uma localidade em regiões, e este processo pode ser motivado por características similares que fazem com que os municípios, estados ou países possam se unir em uma característica comum, seja ela embasada pela geografia, economia, política, cultura e sociedade, ou, para este estudo, a união de diferentes destinos turísticos formando uma região turística (MTUR, 2009).

No Brasil, a regionalização do turismo foi iniciada pelo Ministério do Turismo, no ano de 2003, ao entregar o Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007. O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil foi um dos programas apresentados neste documento e “constitui-se uma política pública, em âmbito territorial, que foi instituída a partir do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, que determinou como programa estruturante a estrutura e diversificação da oferta turística” (MTUR, p.21, 2013).

Ao longo dos anos, houve a continuidade do programa de Regionalização e da formação de Instâncias de Governança estimuladas pelos Planos Nacionais de Turismo subsequentes, incitando a busca pela adesão de diversos atores e o aprimoramento contínuo, com a intenção de continuar os processos instituídos no planejamento turístico nacional e na busca pelo desenvolvimento turístico de todas as regiões brasileiras, para que o Brasil se tornasse um país mais competitivo no mercado internacional de turismo (MTUR, 2013).

Ainda em 2013, o Mapa do Turismo Brasileiro foi implantado dentro do Programa de Regionalização do Turismo – PRT. De acordo com Anjos (2021, p436)

Tal implantação está inserida em um processo evolutivo e de amadurecimento do PRT, que enfrentava limitações para a tomada de decisões estratégicas, de forma a otimizar e orientar a atuação do Governo Federal para o desenvolvimento e gestão do turismo.

O Mapa foi instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e atualizado em 2016, 2018, 2019 e 2022. O objetivo do Mapa é desenvolver estratégias que estabeleçam a evolução das políticas públicas nacionais de turismo, reduzindo o foco no destino turístico (município) isolado, o fortalecimento da regionalização e a concepção de se trabalhar o conjunto de destinações (MTUR, 2017).

No Estado de Santa Catarina, o Programa de Regionalização do Turismo evoluiu até os dias atuais com um total de 13 Regiões turísticas formalizadas, sendo que todas tem municípios inseridos no Mapa do Turismo do Brasil. Percebe-se, no entanto, que apesar do inicial aumento e posteriormente da manutenção da quantidade de regiões turísticas, houve uma queda na participação dos municípios catarinenses no Mapa entre o ano de 2013 e o ano de 2022 (MTUR, 2022).

Essa movimentação ao longo das várias edições do Mapa do Turismo Brasileiro, foi também apresentada por Fonseca, Todesco e Silva (2022, p.2), ao

realizarem uma análise sobre a competitividade e a regionalização do turismo no Brasil, afirmando que

(...) observam-se dois processos concomitantes: 1 - aumento do número de regiões turísticas e 2 - redução dos municípios integrantes de tais regiões. No entanto, ao se debruçar sobre os referenciais conceituais e critérios para definição das regiões turísticas, verificam-se inconsistências e dificuldades para sua compreensão, o mesmo ocorrendo com a categorização dos municípios turísticos. Tal fato pode inviabilizar a eficácia das políticas públicas de turismo no país.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo analisar a participação dos municípios catarinenses no Mapa Brasileiro do Turismo, de 2013 a 2022.

O trabalho está dividido em um referencial teórico que versa sobre Regionalização do Turismo, Governança e Categorização dos Municípios. Em seguida será apresentada a metodologia para a coleta e análise dos dados. Logo após, serão discutidos os resultados e, por fim, apresentadas as implicações práticas deste trabalho, seguidas pelas considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

O Programa de Regionalização do Turismo é considerado estratégico para consecução da Política Nacional, tendo como norte sua execução descentralizada e regionalizada, buscando colocar em prática ações de planejamento coordenadas e participativas ao mesmo tempo, com o intuito de estimular a obtenção dos resultados sociais e econômicos no Brasil (MTUR, 2013).

A regionalização do turismo é ferramenta relativamente nova no Brasil, tendo sido instituída pelo Ministério do Turismo, no Plano Nacional do Turismo 2003-2007. De acordo com o Ministério do Turismo (2013) o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil “[...] constitui-se uma política pública, em âmbito territorial, a partir do Plano Nacional de Turismo 2003- 2007, que determinou como macroprograma estruturante a ‘Estruturação e Diversificação da Oferta Turística’.”.

Para o desenvolvimento do processo de regionalização do turismo, a participação de entidades representativas, órgãos colegiados (conselhos, fóruns), representantes do trade turístico, universidades, associações e demais entidades interessadas no processo foram fundamentais. Para se atingir os resultados almejados foi necessário um processo de mobilização regional que culminou na

formação das regiões turísticas dentro dos estados da federação, e também na formação de uma nova entidade que surge sob a configuração de Instâncias de Governança Regional, compostas por entidades públicas e privadas regionais, como papel de fiscalizar, aconselhar e acompanhar o andamento da política pública de desenvolvimento do turismo (MTUR, 2017).

A governança é colocada no debate atual sobre política e pesquisa de turismo como uma nova abordagem de governo que responde à crescente complexidade da gestão de destino turístico (Arnhold Jr., 2017). Em um contexto de preocupação com a sustentabilidade dos destinos, faz sentido refletir sobre como gerenciá-los para atender às necessidades de todos os seus atores e atuar com a participação de todos na concepção, execução e avaliação da política de turismo (Queiroz & Rastrollo-Horrillo, 2015).

A Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional (MTUR, 2007). Elas podem ser privadas, públicas ou privadas e públicas. Elas têm como atores: empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento, etc (MTUR, 2007).

Dentro do Programa de Regionalização, o Mapa Brasileiro do Turismo é um instrumento de orientação do Ministério do Turismo que foi criado visando orientar o desenvolvimento das políticas públicas, além de permitir um recorte territorial das regiões turísticas do país. Sua primeira versão, do ano de 2013, contou com 3.345 municípios que se dividiam em 303 regiões turísticas. Ainda em 2013, por meio da portaria número 105 do Ministério do Turismo, foi criada a estratégia de categorização dos municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. A finalidade deste instrumento era auxiliar na atualização do mapa, dar direcionamento para a elaboração de políticas voltadas para as especificidades de cada município, possibilitar a orientação de uma melhor distribuição e a otimização no uso de recursos públicos, dando prioridade aos municípios, de acordo com seu desempenho na economia do turismo, não focando agora somente nos municípios indutores que eram priorizados no primeiro momento do PRT (MTUR, 2017).

Quando a regionalização inicia, o processo de inserção no Programa acontece de forma voluntária, por iniciativa dos governos, tanto em âmbito estadual quanto

municipal. As regiões turísticas tinham seu agrupamento realizado e definido por meio de negociações entre os órgãos estaduais, poderes públicos municipais e iniciativa privada, dando um entendimento que o critério prioritário para a regionalização foi político, com as regiões definidas pela ação, ou falta de ação, principalmente do poder público municipal (Fonseca, Todesco e Silva, 2022).

Para a categorização, foram utilizadas pelo Ministério do Turismo indicadores que permitiram a divisão dos municípios em cinco categorias, sendo elas A, B, C, D e E. As variáveis são o número de ocupações formais no setor de hospedagem, número de estabelecimentos formais no setor de hospedagem, a estimativa de fluxo turístico doméstico e a estimativa do fluxo turístico internacional do município. De acordo com Anjos (2021, p.437)

A categorização é um instrumento para identificação do desempenho da economia do turismo dos municípios inseridos nas regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. Foi instituída por meio da Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015, com o objetivo de categorizar os municípios inseridos nas regiões turísticas, instituído a partir do Programa de Regionalização do Turismo, que subsidia a tomada de decisões estratégicas da gestão pública e orienta a elaboração e a implementação de políticas específicas para cada categoria de municípios, de modo a atender suas especificidades, a partir do desempenho de sua economia do turismo.

Em 2019, O Ministério do Turismo realizou uma revisão da metodologia empregada e da coleta de informações atualizadas, introduzindo a variável arrecadação de impostos federais dos meios de hospedagem buscando complementar os indicadores já utilizados, trazendo também uma variável de desempenho financeiro para a análise e posterior categorização (Anjos, 2021).

A finalidade deste instrumento era auxiliar na atualização do mapa, dar direcionamento para a elaboração de políticas voltadas para as especificidades de cada município, possibilitar a orientação de uma melhor distribuição e a otimização no uso de recursos públicos, dando prioridade aos municípios, de acordo com seu desempenho na economia do turismo, não focando agora somente nos municípios indutores que eram priorizados no primeiro momento do PRT (MTUR, 2017).

De modo geral, a categorização tenta imprimir uma dinâmica de competitividade na qual os destinos concorrem para obter eficiência e destaque no mercado turístico. Entretanto, ao estabelecer um ranqueamento entre os municípios de uma mesma região, ao invés de fomentar uma competitividade entre regiões

turísticas, fomenta-se uma competição intrarregional, fragilizando as possibilidades de cooperação, parceria e integração entre os municípios. (Fonseca et al, 2022, p 10).

METODOLOGIA

Este estudo tem caráter qualitativo, pois busca entender um fenômeno social. Enquanto método de trabalho caracteriza-se por uma pesquisa bibliográfica e documental já que os dados secundários contribuem na identificação do problema, estabelecem a concepção da pesquisa e colaboram na interpretação dos dados primários com mais critérios.

Para a coleta de dados, foi realizada a análise da participação e categorização dos municípios participantes das Regiões Turísticas de Santa Catarina, no período de 2013 a 2022, visando identificar sua evolução ou regressão numérica no período estudado.

A coleta dos dados foi feita pela ferramenta Mapa Brasileiro do Turismo, disponível no site <https://www.mapa.turismo.gov.br/>. Este site gera relatórios referentes ao número de municípios categorizados, permitindo a análise por Macro-região, Estado, Região Turística e Municípios.

Após a coleta dos dados, os mesmos foram agrupados em tabelas e analisados com apoio de autores como Fonseca, Todesco e Silva (2022), que realizaram este estudo em âmbito federal.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a análise da participação dos municípios no Mapa Brasileiro do Turismo pelo Estado de Santa Catarina, o primeiro aspecto envolveu a busca de dados relacionados ao desenvolvimento do turismo de Santa Catarina em relação ao proposto pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

O Estado conta, em 2022, com 13 regiões turísticas compostas por municípios que apresentam diferentes dinâmicas frente ao desenvolvimento do turismo. No ano de 2013 o Estado de Santa Catarina contava com 10 regiões turísticas, subindo para 12 em 2016 e mantendo esta quantidade em 2017. A partir do Mapa de 2019 e em sua última atualização, figuram as 13 regiões. No entanto, é importante destacar que

há movimentação e apoio dos órgãos oficiais de turismo de Santa Catarina para a criação de mais duas regiões (WWW.AGUASDOOESTECATARINENSE.COM, 2022)

Em Santa Catarina, no ano de 2022, os 169 municípios (Quadro 1) envolvidos na formação das regiões turísticas foram divididos em 5 categorias, baseadas em seu desempenho, de acordo com a metodologia adotada. Os municípios que foram classificados nas categorias A, B e C contam com mais empregos formais em meios de hospedagem, mais estabelecimentos formais de meios de hospedagem, maior fluxo doméstico e contam com fluxo internacional. Os municípios dos grupos D e E apresentam características de cidades que podem servir como apoio aos destinos geradores de fluxo turístico, fornecendo mão de obra ou insumos necessários para o desenvolvimento do turismo (MTUR, 2017).

Quadro 1 – Categorização no Estado de Santa Catarina

CATEGORIA	2013	2016	2017	2019	2022
A	3	3	3	5	5
B	12	12	12	18	16
C	30	29	31	25	24
D	78	109	144	96	94
E	9	31	61	33	30
TOTAL	132	184	251	177	169

Fonte: MTUR (2022)

No Estado de Santa Catarina, em 2022, estão categorizados 169 municípios, sendo 05 categorizados como A, 16 como B, 24 como C, 94 como D e 30 como E.

De 2017 para 2019, houve uma queda de aproximadamente 30% na quantidade de municípios categorizados. De 2019 para 2022, uma queda de aproximadamente 5%. Em comparação à 2017, houve uma queda de aproximadamente 33% na quantidade total de municípios categorizados em 2022.

Quando analisamos as categorias, percebe-se que a categoria 5 teve um acréscimo de 66% de 2017 para 2019 e se manteve com a mesma quantidade de municípios nesta categoria em 2022.

Em relação à categoria B, de 2017 para 2019 houve um acréscimo de aproximadamente 39%. De 2019 para 2022 uma queda de aproximadamente 11%.

Se compararmos 2022 com 2017, percebe-se um acréscimo de aproximadamente 23% na quantidade de municípios desta categoria.

Na categoria C, de 2017 para 2019 houve uma queda de aproximadamente 29%. No período de 2019 para 2022 houve uma queda de 4%. De 2017 a 2022, houve uma queda de aproximadamente 30%.

Para a categoria D, a mais volumosa de todas, de 2017 para 2019 houve uma queda de aproximadamente 35%. De 2019 para 2022 uma queda de aproximadamente 2%. Comparando 2017 com 2022, percebe-se uma queda de aproximadamente 36%.

Por fim, na categoria E, percebeu-se uma queda de aproximadamente 33% entre 2017 e 2019. No período entre 2019 e 2022 há uma queda de aproximadamente 10%. No intervalo entre 2017 e 2022 a queda foi de aproximadamente 42%.

Se considerarmos as quantidades totais de municípios inseridos no processo de regionalização, percebe-se que dos 295 municípios catarinenses, em 2013 havia 44,74% de municípios no Mapa Brasileiro do Turismo, subindo para 62,37 em 2016, para 85,08% em 2017, caindo para 60% em 2019 e para 57,28% em 2022.

Este movimento é analisado também por Fonseca, Todesco e Silva (2022) ao analisarem os critérios em que os municípios poderiam ser incluídos no Mapa Brasileiro do Turismo. Em, 2004 a inserção do município no processo era uma escolha do poder público municipal. A partir de 2013, o Ministério do Turismo exige que as regiões tenham oferta turística coesa entre os municípios que a compõem, possuindo características similares através da identidade, história, cultura, economia ou aspectos naturais em comum e que fossem limítrofes. No ano de 2016 foi incluída a necessidade de que o município possuísse um órgão responsável pela pasta de turismo, dotação comprovada para o turismo na lei orçamentária anual vigente e um termo de compromisso assinado pelo Prefeito Municipal ou dirigente responsável pela pasta de turismo, aderindo o mesmo ao Programa de Regionalização do Turismo. Em 2018, começa a ser exigido a comprovação da existência de um conselho municipal de turismo ativo, além de prestadores de serviços turísticos de atividades obrigatórias cadastrados no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR).

Os autores demonstram que entre 2013 e 2019, no Brasil, houve uma queda de 19% na quantidade de municípios inseridos na regionalização, e apontam que

“a função turística desempenhada pelos municípios (coesão funcional) não tem centralidade no processo de configuração das regiões turísticas, sendo o nível organizacional da administração municipal fundamental para a permanência do município em uma dada região que compõe o mapa turístico” (Fonseca, Todesco e Silva, 2022, pg 5).

Apontam, ainda que a opção por aglomerar municípios a partir de critérios políticos-burocráticos foi uma forma frágil forma de regionalizar o turismo, além de apontarem para o amadorismo na gestão do turismo, sem estudos, sistematização de dados ou profissionais qualificados (FONSECA, TODESCO E SILVA, 2022).

Ao analisarem a regionalização do turismo no Estado do Rio Grande do Sul, Soares, Paula e Xavier também observam a queda do número de municípios participantes, caindo de 467 em 2013, para 345 em 2022 (SOARES, PAULA E XAVIER, 2022).

Em Santa Catarina observa-se uma regularidade na quantidade dos municípios categorizados como A e B, e uma queda nos municípios C, D e E, demonstrando que as cidades com menos ligação com a atividade turística tendem ser as que acabam desistindo do processo.

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS E/OU TEÓRICAS

Esta pesquisa demonstra que há um processo de diminuição da quantidade de municípios inseridos no Programa de Regionalização do Turismo, especialmente os que contam com menos inserção na atividade turística, o que implica em práticas reforcem as políticas públicas de regionalização do turismo, além de um fortalecimento da conscientização sobre os benefícios do turismo para uma localidade, visando permitir também o desenvolvimento de uma atividade turística sustentável nestas localidades.

Quanto às implicações teóricas, este artigo aumenta o debate sobre o Programa de Regionalização do Turismo e os seus resultados em diferentes Estados e Regiões Turísticas do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o sucesso do processo de regionalização do turismo, a participação de entidades representativas, órgãos colegiados (conselhos, fóruns), representantes do trade turístico, universidades, associações e demais entidades interessadas no processo são fundamentais. Para se atingir os resultados almejados, os processos de mobilização regional foram essenciais para que a formação das regiões turísticas dentro dos estados da federação ocorresse, assim como na formação de uma nova entidade que surgiu sob a configuração das Instâncias de Governança Regional, compostas por entidades públicas e privadas regionais, como papel de fiscalizar, aconselhar e acompanhar o andamento da política pública de desenvolvimento do turismo.

No entanto, percebeu-se, por meio deste estudo, que o Estado de Santa Catarina se encontra em um processo de evolução do turismo ao verificarmos a manutenção da quantidade dos municípios categorizados como A e B no Mapa do Brasileiro do Turismo. Apesar disso, pode-se destacar a diminuição dos municípios nas categorias intermediárias C, D e E. Percebeu-se também que a maior quantidade de critérios impostos pelo Ministério do Turismo, visando comprovar o compromisso do Poder Público Municipal com o desenvolvimento da atividade turística, acabou fazendo com que houvesse uma diminuição na quantidade total de municípios inseridos no Mapa.

Sugere-se, a partir deste estudo, que novas pesquisas sejam realizadas visando identificar os aspectos relacionados à diminuição aqui apresentada, buscando verificar se as mesmas foram ocasionadas pela falta destes processos de gestão ou por outras causas a serem analisadas.

REFERÊNCIAS

ÁGUAS DO OESTE CATARINENSE. Disponível em <https://www.aguadooestecatarinense.com.br/noticias/1427-presidente-da-santur-autoriza-a-criacao-da-igr-da-amauc> . (Acesso em 28 out 2022)

ANJOS, FRANCISCO ANTONIO DOS; ANDRADE, ILARIO CAUBI FRAGA DE (2021). As Regiões Turísticas de Santa Catarina: Análise do Desenvolvimento Turístico Regional a Partir da Categorização do Mapa do Turismo Brasileiro - 2019 (Mtur). Revista Turismo: Visão e Ação v23(2), 435-457

ARNHOLD JR., M. (2017). *Governança regional do turismo: uma proposta de avaliação da governança turística na percepção de seus atores* (Tese de doutorado)

Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria, Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brasil.

ARNHOLD JR., M., MANNRICH, E. W., RUIZ, T. C. D., & ANJOS, F. A. (2018). A *Categorização nas Regiões Turísticas de Santa Catarina*. Applied Tourism, 3(2), 274-29.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO (2007). *Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes* Brasília: Ministério do Turismo.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO (2009). *Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes* Brasília: Ministério do Turismo.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO (2013). *Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes* Brasília: Ministério do Turismo.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO (2013). *Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro* Brasília: Ministério do Turismo.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO (2017). *Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes* Brasília: Ministério do Turismo.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO (2022). *Mapa Brasileiro do Turismo*: Ministério do Turismo.

CARRUTHERS, S. L. International history, 1990-1945. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. New York: Oxford University Press, 2006.

FONSECA, MARIA APARECIDA PONTES DA; TODESCO, CAROLINA; SILVA, RODRIGO CARDOSO DA. *O Programa de Regionalização do Turismo no Brasil e a competitividade espacial The Tourism Regionalization Program in Brazil and spatial competitiveness Le Programme de Régionalisation du Tourisme au Brésil et la compétitivité des territoires*. Revista Franco-Brasileira de Geografia, n.54, 2022.

QUEIROZ, Françoise; RASTROLLO-HORILLO, María-Ángeles. **El Estado del arte en gobernanza de destinos turísticos**. Tourism and Management Studies, 11, vol 2. -2015.

Santur, Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina. *Atualização do Mapa do turismo de Santa Catarina*, 2022

Soares, P. F.; Paula, F. Z.; Xavier, T. R. (2022). Map of brazilian tourism: A study on the categorization of tourist regions in Rio Grande do Sul, Brazil. Applied Tourism, 7(2), 43-53.