

O MAPA DO TURISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA: DESAFIOS PARA A INCLUSÃO DE MUNICÍPIOS EMERGENTES E SUAS IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

The brazilian tourism map in perspective: challenges for the inclusion of emerging municipalities and their implications for regional development

Paulo Fernando Meliani

Geógrafo, Escola Nacional de Trabalhos Públicos do Estado (ENTPE), Universidade de Lyon

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5385-6740>

paulomeliani@gmail.com

RESUMO

Este estudo analisa o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB), principal instrumento de categorização dos municípios turísticos no país, e seu impacto na distribuição de investimentos e no desenvolvimento regional. A pesquisa investiga como os critérios do MTB influenciam o acesso de municípios emergentes a incentivos financeiros e políticas de fomento, considerando barreiras estruturais e institucionais que limitam seu avanço. Foram analisadas normativas oficiais, dados do Ministério do Turismo (MTur) e estudos acadêmicos sobre regionalização e financiamento turístico. Os resultados revelam que a categorização favorece municípios consolidados, ampliando desigualdades regionais e restringindo a diversificação da oferta turística, especialmente em segmentos alternativos, como o turismo de base comunitária. Diante desse cenário, o estudo propõe três diretrizes: revisar os critérios de categorização, incentivar segmentos alternativos e oferecer suporte técnico e financeiro a municípios emergentes. Conclui-se que um modelo mais equitativo pode promover uma distribuição mais justa dos investimentos e incentivar o desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Turismo; Mapa do Turismo Brasileiro; Desenvolvimento Regional; Desigualdades Regionais; Políticas de Turismo.

ABSTRACT

This study analyzes the Brazilian Tourism Map (MTB), the main instrument for categorizing tourist municipalities in the country, and its impact on investment distribution and regional development. The research investigates how the MTB criteria influence the access of emerging municipalities to financial incentives and support policies, considering structural and institutional barriers that limit their advancement. Official regulations, data from the Ministry of Tourism (MTur), and academic studies on regionalization and tourism financing were analyzed. The results reveal that the categorization favors consolidated municipalities, deepening regional inequalities and restricting the diversification of the tourism supply, especially in alternative segments such as community-based tourism. In response to this scenario, the study proposes three key guidelines: revising the categorization criteria, encouraging alternative tourism segments, and offering technical and financial support to emerging municipalities. It concludes that a more equitable model could promote a fairer distribution of investments and foster territorial development.

Keywords: Tourism; Brazilian Tourism Map; Regional Development; Regional Inequalities; Tourism Policies.

1. INTRODUÇÃO

O turismo é amplamente reconhecido como uma atividade estratégica para o desenvolvimento regional, uma vez que impulsiona economias locais, gera empregos, fortalece identidades culturais e fomenta a integração social. No Brasil, país marcado por uma grande diversidade natural, cultural e socioeconômica, mas também por significativas desigualdades regionais, o setor ocupa uma posição relevante nas políticas públicas voltadas à redução de disparidades territoriais. Em 2023, o turismo representou 7,8% do PIB nacional, movimentando R\$ 739,1 bilhões e gerando aproximadamente 6,9 milhões de empregos (WTTC, 2024). No entanto, esses benefícios não são distribuídos de maneira equitativa pelo território nacional, pois enquanto alguns destinos consolidados concentram fluxos turísticos e investimentos, muitos municípios emergentes enfrentam dificuldades estruturais e institucionais que restringem seu crescimento no setor.

A partir dos anos 2000, o turismo passou a ocupar um espaço mais estratégico nas políticas públicas brasileiras, impulsionando a criação de instrumentos voltados ao seu planejamento e à organização territorial. Em 2003, foi instituído o Ministério do Turismo (MTur), consolidando um aparato institucional específico para o setor e assumindo um papel central na formulação de diretrizes nacionais. Entre os instrumentos criados para estruturar a gestão do turismo e descentralizar investimentos, destaca-se o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), instituído em 2004, juntamente com o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB), atualizado periodicamente como ferramenta de mapeamento e organização das regiões turísticas do país.

Em 2013, durante o governo Dilma Rousseff, foi introduzida a categorização dos municípios turísticos em cinco níveis (A, B, C, D e E), consolidando o MTB como um sistema de classificação territorial do turismo brasileiro. Esse modelo passou a refletir a dinâmica econômica do setor e orientar a formulação de políticas públicas específicas. A categorização visava estabelecer diretrizes mais precisas para a alocação de recursos e incentivos, permitindo ao governo federal identificar as demandas particulares de cada localidade. Em 2025, esse sistema foi reformulado e passou a adotar uma nova nomenclatura, alinhada à Nova Lei Geral do Turismo e ao Plano Nacional do Turismo 2024-2027. Com atualizações periódicas, o MTB segue desempenhando um papel fundamental na organização territorial do turismo nacional, servindo como referência para estratégias de fomento e qualificação da infraestrutura turística.

A aplicação do MTB enfrenta desafios significativos, sobretudo na distribuição de investimentos e na inclusão de municípios emergentes. A priorização de destinos consolidados, somada às barreiras de acesso a financiamento e capacitação técnica, limita sua eficácia na redução das desigualdades regionais e na diversificação das rotas turísticas. Os critérios de categorização, formalizados pela Portaria MTur nº 41/2021, consideram atratividade turística, infraestrutura, número

de estabelecimentos de hospedagem, empregos formais no setor, fluxo de turistas e arrecadação de impostos como principais indicadores para alocação de recursos (BRASIL, 2021). A própria cartilha de categorização do MTur reconhece que a segmentação dos municípios pode aprofundar a concentração de investimentos nos destinos já estruturados. De acordo com o documento, a maioria dos municípios classificados no MTB corresponde a localidades com menor participação na arrecadação turística e no fluxo de visitantes, mas esses mesmos municípios acessam apenas uma fração dos investimentos federais voltados ao setor (BRASIL, 2023a).

Este modelo de categorização adotado pelo MTB influencia diretamente a distribuição de investimentos no setor turístico, favorecendo municípios já estruturados e dificultando o acesso de localidades emergentes aos recursos necessários para sua consolidação. Embora municípios com potencial possam ser incluídos no sistema, a lógica de categorização do MTB prioriza destinos consolidados, nos quais há maior arrecadação tributária e infraestrutura turística previamente instalada. Como consequência, em vez de atuar como um mecanismo de redução das desigualdades regionais, o MTB tende a reforçá-las, promovendo a concentração de incentivos financeiros e oportunidades nos mesmos territórios. Municípios com menor estrutura encontram barreiras institucionais e econômicas para acessar programas de fomento, o que restringe sua capacidade de crescimento e sua inserção no planejamento estratégico do turismo nacional.

Além de orientar investimentos em infraestrutura, capacitação e promoção turística, o MTB influencia a priorização de recursos financeiros por meio de mecanismos como o Fundo Geral de Turismo (Fungetur) e as linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esses instrumentos de financiamento, administrados pelo MTur, têm como principal critério a categorização dos municípios, o que resulta em um ciclo de desigualdade: destinos turísticos já consolidados continuam recebendo incentivos, enquanto aqueles em estágio inicial enfrentam dificuldades para viabilizar sua estruturação e inserção no mercado. Assim, a lógica de financiamento atrelada ao MTB reforça a exclusão de municípios emergentes das principais políticas públicas do setor, perpetuando a concentração de investimentos e limitando a diversificação da oferta turística no Brasil.

Diante desse cenário, este estudo analisa os impactos do MTB na estruturação do turismo e sua influência na distribuição de investimentos e no acesso de municípios emergentes às políticas públicas do setor. Para isso, busca responder às seguintes questões orientativas da análise crítica do estudo, buscando compreender como o modelo atual pode ser aprimorado para promover maior inclusão e equilíbrio territorial:

(i) De que maneira os critérios do MTB impactam a categorização dos municípios turísticos e contribuem para a manutenção de desigualdades estruturais no turismo?

(ii) Como a distribuição dos investimentos federais em turismo reflete padrões de concentração econômica e influencia a competitividade dos municípios emergentes?

(iii) Quais barreiras limitam o acesso de municípios emergentes às políticas públicas de fomento, e de que forma essas restrições afetam a diversificação da oferta turística?

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e documental, fundamentada na análise de normativas oficiais, relatórios técnicos e dados do Ministério do Turismo (MTur) e do Portal de Investimentos em Turismo. A análise se desenvolve em torno de três eixos principais: **(i) a coerência dos critérios de regionalização**, investigando se os parâmetros estabelecidos pelo MTB estão alinhados às metas de inclusão e diversidade territorial; **(ii) os padrões de concentração e exclusão**, avaliando de que forma a distribuição de investimentos contribui para aprofundar as disparidades regionais; e **(iii) a inclusão de municípios menos estruturados**, explorando as barreiras enfrentadas por localidades emergentes para acessar incentivos e integrar-se às políticas públicas de fomento. Esses eixos orientam a reflexão sobre os impactos do modelo atual e apontam caminhos para um turismo mais equilibrado e inclusivo no Brasil.

O capítulo está dividido em três seções principais. A primeira seção aborda o contexto institucional do MTB, explorando sua origem, objetivos e papel no planejamento territorial, além dos critérios de categorização dos municípios e sua influência na alocação de investimentos. A segunda seção desenvolve uma análise crítica dos impactos do modelo, examinando três eixos: a coerência dos critérios de regionalização em relação às metas de inclusão; os padrões de concentração de investimentos, que reforçam desigualdades regionais; e as barreiras enfrentadas por municípios emergentes no acesso a incentivos e políticas públicas. Por fim, a terceira seção propõe estratégias para superar essas limitações, com revisões nos critérios de categorização, incentivo a segmentos alternativos e fortalecimento do suporte técnico e financeiro, para promover um turismo mais inclusivo e equilibrado.

2. O MAPA DO TURISMO BRASILEIRO (MTB): ESTRUTURA, CATEGORIZAÇÃO E INVESTIMENTOS

O MTB é uma ferramenta técnica desenvolvida pelo MTur para classificar e organizar os municípios brasileiros com base em sua relevância para o setor. Ao estabelecer critérios para categorização, o MTB orienta o planejamento governamental e a formulação de políticas públicas, estruturando o território de acordo com a dinâmica econômica e institucional do turismo. Além de servir como um instrumento de organização territorial, o MTB também influencia a distribuição de investimentos e incentivos financeiros, direcionando recursos conforme a hierarquia estabelecida

entre os municípios. A seguir, esta seção detalha a estrutura do MTB, os critérios adotados para categorização e a forma como esse mecanismo interfere na alocação de recursos no setor turístico.

2.1. O MTB como instrumento de planejamento e governança

O MTB é regulamentado e monitorado pelo MTur, que estabelece diretrizes para sua atualização e aplicação nas políticas públicas do setor. Suas revisões ocorrem periodicamente com base em critérios técnicos que consideram indicadores como empregos formais no turismo, número de estabelecimentos de hospedagem e fluxo estimado de turistas domésticos e internacionais (BRASIL, 2023a). Esse processo envolve a participação de governos estaduais e municipais, que fornecem dados sobre a estrutura turística local, os serviços disponíveis e a movimentação do setor. Essas informações permitem ajustes na categorização dos municípios, tornando o MTB um instrumento dinâmico, adaptável às mudanças na estrutura do turismo e útil para orientar as políticas públicas. Além disso, ele se alinha às diretrizes do Plano Nacional do Turismo (PNT), que estabelece metas e estratégias setoriais, considerando parâmetros de competitividade e sustentabilidade (BRASIL, 2023b).

A adesão dos municípios ao MTB não ocorre automaticamente. Para integrar o sistema, os municípios precisam atender a critérios estabelecidos pelo MTur, como possuir um órgão municipal formalmente constituído para a gestão do turismo, manter um Conselho Municipal de Turismo ativo e apresentar um Plano Municipal de Turismo atualizado. Além disso, deve-se comprovar a participação em uma região turística reconhecida. Esses requisitos visam garantir que apenas localidades com estrutura mínima para atuar no setor sejam incluídas, permitindo uma distribuição mais eficaz dos recursos e um planejamento estratégico mais alinhado às diretrizes nacionais (BRASIL, 2021).

Além de sua função classificatória, o MTB também se estabelece como instrumento de governança territorial, organizando as regiões turísticas com base em características e demandas semelhantes. Esse modelo incentiva a cooperação regional no planejamento e na gestão do turismo, buscando alinhar as políticas públicas locais às diretrizes nacionais. O objetivo central é promover estratégias integradas para a captação de investimentos e o fortalecimento de destinos turísticos. Nesse contexto, o MTB funciona como referência para articular ações entre estados, municípios e o governo federal, promovendo um desenvolvimento turístico mais coordenado e eficiente.

A implementação do MTB, sob a gestão do MTur, requer a cooperação entre diferentes níveis de governo e entidades do setor. Aos estados cabe validar e monitorar a inclusão dos municípios, enquanto as prefeituras devem atender aos critérios institucionais e fornecer dados atualizados sobre o desempenho turístico local. A participação dos entes subnacionais na formulação do PNT visa

ajustar o MTB às demandas regionais e às diretrizes nacionais, fortalecendo a articulação federativa. A efetividade desse instrumento, portanto, depende da coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal, além da adaptação dos critérios de categorização às especificidades locais (BRASIL, 2023b).

2.2. Critérios de classificação e hierarquia dos municípios

O MTB adota a categorização dos municípios como um critério técnico para hierarquizar os destinos turísticos no país. Essa classificação utiliza indicadores econômicos e estruturais que, em tese, refletem o nível de desenvolvimento da atividade turística em cada localidade. O objetivo é diferenciar municípios com turismo consolidado daqueles em processo de estruturação, fornecendo subsídios para a formulação de políticas públicas específicas. Além disso, a categorização influencia a alocação de recursos federais, orientando a distribuição de investimentos e incentivos governamentais, com prioridade para destinos de maior fluxo de visitantes e maior capacidade de recepção. Esse modelo também estabelece diretrizes para a inserção dos municípios em programas de fomento e desenvolvimento regional, afetando seu acesso a políticas de incentivo econômico (BRASIL, 2023a).

Os municípios antes classificados nas categorias A, B, C, D e E, conforme Portaria MTur nº 144/2015, eram segmentados com base em indicadores técnicos como emprego formal no turismo, número de estabelecimentos de hospedagem e arrecadação tributária (BRASIL, 2015). Essa categorização tinha por objetivo orientar a implementação de políticas públicas e diferenciar municípios de acordo com seu estágio de desenvolvimento no setor, usando metodologias estatísticas como análise de cluster para definir grupos com infraestrutura e fluxo compatíveis com cada nível. Com o avanço do MTB, foram incorporados critérios quantitativos adicionais — incluindo fluxo real de turistas, arrecadação efetiva e participação em políticas públicas — por meio da Portaria nº 41/2021 (BRASIL, 2021). Essa atualização buscou refinar a precisão da classificação institucional, mas ainda carece de avaliação sobre seu impacto na distribuição equitativa de recursos, especialmente em municípios com menor capacidade institucional e estruturação econômica (BRASIL, 2023a).

Em março de 2025, o MTur substituiu o antigo sistema de cinco categorias por uma nomenclatura dividida em três grupos: "municípios turísticos" (antigas A e B), "municípios com oferta turística complementar" (C e D) e "municípios de apoio ao turismo" (E). A troca busca alinhar a categorização à vocação turística real das localidades e às diretrizes da Nova Lei Geral do Turismo e do Plano Nacional do Turismo 2024-2027. Apesar dessa modernização terminológica, os critérios de acesso — como estrutura institucional mínima, cadastro no CADASTUR e presença de conselho

municipal — permanecem, o que pode continuar gerando dificuldades para municípios emergentes se adequarem e subirem na hierarquia do MTB.

2.3. A influência do mtb na distribuição de recursos

O MTB também desempenha um papel central na definição dos critérios para a distribuição de recursos financeiros destinados ao fomento do turismo em nível nacional. A categorização dos municípios funciona como um mecanismo de hierarquização, determinando quais localidades terão maior facilidade de acesso a programas de financiamento e apoio institucional. Esse processo é conduzido pelo MTur, que utiliza dados como fluxo turístico, arrecadação de impostos e geração de empregos no setor para definir as prioridades de investimento. A categorização, portanto, não apenas organiza o território turístico, mas também orienta a alocação de recursos federais, estabelecendo uma relação direta entre a classificação dos municípios e o volume de apoio financeiro recebido.

Os mecanismos de financiamento no turismo brasileiro são operacionalizados por meio de programas específicos geridos pelo MTur e instituições financeiras parceiras. O principal instrumento de crédito é o Fungetur, que visa apoiar a execução de projetos voltados ao desenvolvimento do setor, como melhorias em infraestrutura, capacitação de mão de obra e modernização de equipamentos turísticos. Além do Fungetur, o BNDES também oferece linhas de crédito destinadas ao fortalecimento da atividade turística, incentivando investimentos em projetos estruturantes e de inovação. Esses programas de financiamento visam ampliar a competitividade dos destinos turísticos e impulsionar o crescimento econômico regional.

O acesso aos recursos financeiros está diretamente vinculado à categoria em que o município está classificado no MTB. Municípios enquadrados como “municípios turísticos” — equivalentes às antigas categorias A e B — tendem a acessar com mais facilidade linhas de financiamento e investimentos públicos, pois são considerados mais estruturados e com maior potencial de retorno econômico. Já os “municípios com oferta turística complementar” (antigas categorias C e D) ocupam uma posição intermediária, podendo ter sua integração ao mercado turístico fortalecida por políticas específicas de estímulo. Por outro lado, os “municípios de apoio ao turismo” — anteriormente classificados apenas como categoria E — enfrentam obstáculos significativos. Por apresentarem menor fluxo turístico, estrutura mais limitada e, em geral, menor capacidade administrativa, esses municípios encontram dificuldades para cumprir os requisitos técnicos exigidos para participação e reclassificação no MTB. Esse modelo, ainda que tecnicamente fundamentado, pode perpetuar desigualdades, ao favorecer localidades já consolidadas em detrimento de destinos emergentes com alto potencial ainda não explorado.

Além dos critérios relacionados à categorização, o acesso aos recursos financeiros exige o cumprimento de requisitos institucionais específicos. Para participar dos programas de financiamento, os municípios devem apresentar um plano de desenvolvimento turístico atualizado, possuir um órgão de gestão formalizado e manter um conselho de turismo ativo. Essas exigências visam assegurar que os recursos sejam aplicados em projetos alinhados às diretrizes nacionais do setor e que promovam resultados concretos. No entanto, municípios com menor capacidade administrativa frequentemente enfrentam desafios para cumprir essas condições, o que pode limitar sua inclusão nos programas de incentivo e dificultar sua inserção nas estratégias de desenvolvimento turístico em nível nacional.

3. ANÁLISE DO MTB: REGIONALIZAÇÃO, INVESTIMENTOS E DIVERSIFICAÇÃO

A categorização do MTB exerce influência direta na distribuição de investimentos e na inclusão de municípios no planejamento turístico nacional. Embora o modelo tenha sido concebido como um mecanismo de descentralização e organização territorial, sua aplicação revela desafios significativos. Esta seção desenvolve uma análise crítica baseada em três eixos principais: (1) a coerência dos critérios de regionalização, avaliando se estão alinhados às metas de inclusão e diversidade territorial; (2) os padrões de concentração de investimentos e exclusão territorial, que reforçam desigualdades regionais; e (3) as barreiras enfrentadas por municípios emergentes, especialmente no acesso a políticas públicas e incentivos financeiros. A partir dessa estrutura, são examinados os efeitos práticos da categorização do MTB e seu impacto no desenvolvimento de destinos turísticos em potencial.

3.1. Regionalização e inclusão de novos destinos

Os critérios de regionalização adotados pelo MTB, que deveriam promover a descentralização e democratização do turismo brasileiro, acabam por favorecer destinos já estabelecidos, criando barreiras para a ascensão de novos polos turísticos. No contexto de reestruturação das políticas públicas de turismo no início dos anos 2000, Cruz (2005, p. 3) já alertava que o território, ao ser apropriado de forma seletiva pelo poder público, revela processos de exclusão que não são meramente geográficos, mas profundamente sociais e políticos. Apesar dos avanços institucionais daquele período, essas observações permanecem atuais diante da configuração do turismo nacional. A nova categorização — que substituiu os níveis A, B, C, D e E pelas classificações “municípios turísticos”, “municípios com oferta turística complementar” e “municípios de apoio ao turismo” — continua baseada em critérios como fluxo de turistas, infraestrutura disponível, geração de empregos e arrecadação tributária (BRASIL, 2025). Ainda assim, esses critérios tendem a restringir o acesso de municípios emergentes a investimentos estratégicos, reproduzindo obstáculos estruturais e limitando a expansão equitativa da atividade turística.

A infraestrutura turística é um dos principais fatores de exclusão na categorização do MTB. Municípios com rede hoteleira desenvolvida, equipamentos turísticos consolidados e acesso facilitado a rodovias e aeroportos tendem a ser priorizados na alocação de recursos (BRASIL, 2023b). No entanto, essa lógica ignora o potencial de destinos em fase de estruturação, dificultando a diversificação territorial do turismo no Brasil. Levantamentos indicam que, entre 2017 e 2021, mais de 70% dos investimentos federais em infraestrutura turística foram direcionados a municípios turísticos consolidados (equivalentes às antigas categorias A e B), enquanto menos de 10% beneficiaram municípios com oferta complementar ou de apoio ao turismo (ex-categorias D e E) (YAMAMOTO et al., 2022). Esse padrão reforça um ciclo vicioso, onde localidades já bem estruturadas continuam captando incentivos, enquanto destinos emergentes permanecem sem suporte para crescer.

Além da infraestrutura, a governança local é um critério que limita a inserção de novos municípios no MTB. Para serem categorizados, os municípios precisam comprovar a existência de um órgão gestor de turismo, um conselho municipal ativo e um Plano Municipal de Turismo atualizado (BRASIL, 2021). Entretanto, grande parte dos municípios emergentes, especialmente em regiões periféricas, não possui capacidade institucional para atender a essas exigências, o que os impede de ingressar no sistema ou manter sua posição na categorização. O caso de Presidente Figueiredo (AM) ilustra essa realidade: apesar do potencial turístico, o município enfrentou dificuldades para se manter no MTB devido à falta de um conselho municipal ativo, prejudicando sua participação em programas de incentivo ao turismo regional (FONSECA et al., 2022).

A categorização do MTB, ao se basear rigidamente em critérios como arrecadação, infraestrutura e governança, restringe a inclusão de municípios emergentes e perpetua um modelo excludente. Diferentemente do que preconiza o PRT, que visa descentralizar a atividade turística, o MTB mantém um padrão de concentração de recursos nos mesmos destinos consolidados (BRASIL, 2023c). Como consequência, municípios com potencial de crescimento turístico permanecem à margem das políticas públicas do setor, sem acesso a incentivos necessários para sua estruturação. Para que o MTB cumpra seu papel de ferramenta estratégica de desenvolvimento regional, é fundamental que os critérios de categorização sejam revistos, garantindo maior flexibilidade e promovendo uma regionalização mais equilibrada e inclusiva.

3.2. Concentração de investimentos e desigualdades regionais

A distribuição dos investimentos públicos no turismo brasileiro segue um padrão altamente concentrador, favorecendo municípios que já possuem infraestrutura consolidada e maior arrecadação tributária. Dados do MTur (BRASIL, 2023b) revelam uma concentração significativa dos recursos

federais destinados ao setor em 2023 na região Sudeste, enquanto outras regiões, especialmente Norte e Nordeste, receberam percentuais consideravelmente menores, evidenciando um padrão desigual de distribuição territorial dos investimentos públicos em turismo. Essa assimetria reflete um modelo de financiamento que prioriza destinos turísticos estabelecidos, dificultando a ascensão de novos polos. Municípios emergentes, especialmente aqueles situados em áreas periféricas, enfrentam barreiras significativas para acessar investimentos estratégicos, o que compromete sua competitividade no setor.

Os critérios de financiamento adotados pelo MTB reforçam esse quadro de desigualdade, uma vez que a captação de recursos via programas como o FUNGETUR e as linhas de crédito do BNDES estão condicionadas à categorização dos municípios. Municípios classificados como “turísticos”, anteriormente nas categorias A e B, encontram maior facilidade para obter crédito, enquanto aqueles com “oferta complementar” ou de “apoio ao turismo”, especialmente os que correspondiam às antigas categorias D e E, enfrentam obstáculos burocráticos e maiores dificuldades de acesso aos financiamentos disponíveis. Dados do Portal de Investimentos no Turismo (2022) ilustram essa disparidade: Foz do Iguaçu (PR), classificado como “município turístico”, recebeu cerca de R\$ 10 milhões em financiamentos por meio do FUNGETUR em 2022, enquanto Santana do Araguaia (PA), classificado como “município com oferta complementar”, captou menos de R\$ 200 mil no mesmo período. Esses números evidenciam como o modelo de crédito vigente tende a privilegiar localidades já consolidadas, perpetuando um ciclo de exclusão financeira para destinos emergentes.

A desigualdade na alocação de investimentos impacta diretamente a infraestrutura turística dos municípios emergentes, dificultando sua inserção no mercado. A ausência de incentivos limita a construção de hotéis, centros de convenções e atrativos turísticos essenciais para ampliar a competitividade turística dos destinos. A falta de acesso ao financiamento impede que novos destinos melhorem sua estrutura receptiva, perpetuando a concentração dos investimentos em municípios já consolidados. Segundo dados do Portal de Investimentos em Turismo (BRASIL, 2022), os municípios atualmente denominados “turísticos” — correspondentes às antigas categorias A e B — receberam, em média, 85% dos recursos destinados ao setor entre 2019 e 2022, enquanto aqueles classificados como de “apoio ao turismo” — antiga categoria E — ficaram com menos de 5%. Essa distribuição desigual de investimentos confirma a análise de Yamamoto *et al.* (2022), que destaca a influência institucional e política na alocação de recursos, consolidando uma lógica que favorece destinos tradicionais e restringe o avanço de municípios emergentes.

Além das dificuldades na obtenção de recursos, a lógica de concentração de investimentos compromete a diversificação da oferta turística nacional. Regiões com potencial de crescimento ficam limitadas à dependência de orçamentos municipais e estaduais, muitas vezes insuficientes para

implementar melhorias estruturais significativas. Isso gera um ciclo vicioso no qual os destinos turísticos consolidados continuam recebendo incentivos e ampliando sua vantagem competitiva, enquanto os emergentes permanecem com infraestrutura precária. Como observa Harvey (2005, p. 94), o espaço, sob a lógica do capital, deixa de ser um mero suporte físico e torna-se um instrumento ativo de reprodução das desigualdades sociais e econômicas. Nesse contexto, as políticas do MTB, ao priorizar municípios consolidados, operam como um mecanismo que institucionaliza essas desigualdades, dificultando a inclusão de novos destinos no mercado turístico nacional.

3.3. Limitações à diversificação e segmentos emergentes

O MTB, ao classificar os municípios turísticos, influencia diretamente a diversificação da oferta turística no Brasil. No entanto, sua lógica de categorização prioriza destinos já consolidados, frequentemente associados ao turismo de massa, em detrimento de segmentos alternativos, como o turismo de base comunitária. Esse modelo restringe a capacidade de novos produtos turísticos se consolidarem, uma vez que a alocação de investimentos e incentivos financeiros tende a beneficiar municipalidades com maior arrecadação e infraestrutura. Como consequência, segmentos que promovem sustentabilidade e inclusão social encontram dificuldades para ascender na hierarquia do MTB e acessar programas de fomento. Santos (2006, p. 50) já alertava que as ações, ao se realizarem no espaço, produzem novas estruturas e novas possibilidades, mas também podem reforçar desigualdades preexistentes. Essa perspectiva se confirma no contexto brasileiro, onde as políticas de incentivo acabam aprofundando disparidades regionais.

A distribuição dos investimentos federais em turismo revela uma tendência de concentração em destinos tradicionais, atualmente denominados “municípios turísticos” — antigos A e B —, caracterizados por infraestrutura consolidada e forte apelo comercial, como resorts e centros urbanos de grande porte (BRASIL, 2023a). Em contraste, os “municípios de apoio ao turismo” — antes classificados como categoria E — e aqueles com oferta turística complementar — antigos C e D —, com vocação para o ecoturismo, turismo de base comunitária e rural, permanecem marginalizados, recebendo uma parcela mínima dos financiamentos disponíveis. Essa lógica reproduz uma estrutura de exclusão que dificulta o acesso dessas localidades aos benefícios do desenvolvimento turístico, perpetuando desigualdades regionais no setor. Como destaca Harvey (2005, p. 91), o capital, ao se expandir, reestrutura o espaço de acordo com suas necessidades, criando polos de concentração e aprofundando a marginalização de áreas periféricas. Esse cenário reforça um ciclo de desigualdade no setor, no qual investimentos seguem privilegiando regiões consolidadas, enquanto inibem o crescimento de destinos emergentes.

O impacto desse modelo pode ser observado na diferença entre destinos consolidados e emergentes. Gramado (RS) e Porto de Galinhas (PE), ambos classificados como “turísticos” no MTB, receberam investimentos superiores a R\$ 50 milhões entre 2021 e 2023 para ampliação da infraestrutura turística (BRASIL, 2023b). Em contraste, municípios com forte apelo ao turismo sustentável e de base comunitária, como Alter do Chão (PA) e Jalapão (TO), classificados como “de oferta turística complementar”, enfrentam dificuldades para captar investimentos significativos. De acordo com Fonseca *et al.* (2022), a dependência do critério de arrecadação turística e a exigência de infraestrutura prévia limitam a capacidade de novos segmentos se desenvolverem, perpetuando uma lógica de concentração de recursos em destinos já estabelecidos.

O sistema de categorização do MTB, ao definir o acesso a incentivos e investimentos, impacta diretamente a competitividade de segmentos turísticos emergentes. No caso do turismo de base comunitária, essa estrutura cria barreiras institucionais e econômicas para pequenas localidades que buscam estruturar esse modelo. Segundo dados do MTur (BRASIL, 2023c), apenas 4% dos investimentos federais em promoção turística nos últimos cinco anos foram direcionados a iniciativas voltadas para segmentos não convencionais. Isso demonstra que a atual lógica de financiamento e categorização pode desestimular a diversificação e a inovação no setor, reforçando um padrão de desenvolvimento excludente que favorece os destinos tradicionais e limita a ascensão de novos polos turísticos.

4. CONSIDERAÇÕES PARA UM TURISMO MAIS INCLUSIVO E EQUILIBRADO

Este estudo analisou criticamente os impactos do MTB na organização do setor turístico nacional, com foco na alocação de recursos e na inclusão de municípios emergentes. Os resultados evidenciam que, embora o MTB tenha sido concebido como um instrumento de descentralização e desenvolvimento territorial, na prática, ele reforça hierarquias preexistentes e aprofunda disparidades regionais. O modelo atual favorece municípios com infraestrutura consolidada e maior arrecadação, garantindo a eles acesso privilegiado a investimentos e incentivos. Em contraste, os municípios classificados como de oferta turística complementar (antiga categoria D) e de apoio ao turismo (antiga categoria E), mesmo com alto potencial turístico, enfrentam restrições financeiras e institucionais que limitam seu desenvolvimento e acesso a recursos estratégicos, perpetuando uma lógica de exclusão.

Além disso, as exigências relacionadas à estrutura institucional, como a necessidade de órgãos gestores formalizados, conselhos ativos e planos atualizados de turismo, impõem barreiras significativas para municípios emergentes. A falta de suporte técnico e financeiro agrava essas limitações, criando um ciclo de exclusão que impede a ascensão de novos destinos. Como destaca Santos (2000, p. 57), a realidade espacial é resultado de um processo histórico de exclusão e

concentração, no qual as desigualdades se cristalizam em função da lógica do capital. Essa reflexão revela que as disparidades no turismo não surgem de forma aleatória, mas são um reflexo de um padrão estrutural que restringe o crescimento de novos polos turísticos.

Outro desafio identificado foi a limitação na diversificação da oferta turística, uma vez que os investimentos continuam concentrados em segmentos tradicionais, como o turismo de sol e praia ou de massa. Essa centralização prejudica o avanço de alternativas mais inclusivas, como o ecoturismo, o turismo de base comunitária e o turismo cultural. A falta de incentivo a essas modalidades limita a valorização das identidades locais e inibe o desenvolvimento territorial sustentável, deixando de explorar a diversidade potencial do turismo brasileiro.

Diante dessas constatações, torna-se essencial revisar o modelo de categorização do MTB, criando um sistema mais inclusivo e alinhado às necessidades regionais. As principais recomendações deste estudo são:

(a) Revisar os critérios de categorização do MTB: é essencial para promover uma regionalização mais inclusiva e equilibrada. O modelo atual, baseado em indicadores econômicos e infraestrutura consolidada, tende a aprofundar desigualdades regionais, limitando a ascensão de destinos emergentes. É necessário adotar uma abordagem que valorize o potencial turístico intrínseco de cada município, considerando aspectos como riqueza cultural, diversidade ambiental e práticas sustentáveis. Cidades como Parintins (AM), reconhecida por seu forte apelo cultural devido ao renomado Festival Folclórico, permanecem classificadas como município com oferta turística complementar (antiga categoria C) desde 2004, o que pode limitar o acesso a investimentos e acentuar desafios relacionados à ausência de uma infraestrutura robusta. Como destacou Cruz (2005), os processos de apropriação seletiva do território pelo poder público podem aprofundar desigualdades não apenas geográficas, mas também sociais e políticas. A adoção de critérios que levem em conta impactos sociais e ambientais pode estimular o desenvolvimento de novas rotas turísticas e reduzir disparidades regionais.

(b) Incentivar segmentos alternativos do turismo: Fortalecer segmentos como ecoturismo, turismo de base comunitária e turismo rural pode diversificar a oferta turística e integrar novos destinos ao mercado. Municípios classificados em categorias inferiores, mas com grande potencial natural e cultural, podem ser impulsionados por meio de políticas inclusivas e inovadoras. Por exemplo, Corumbá (MS), classificado como “município turístico”, destaca-se por suas belezas naturais e culturais, mas enfrenta desafios relacionados à infraestrutura e promoção turística. Da mesma forma, São Benedito (CE), reconhecido como “município com oferta turística complementar”, possui atrativos naturais e culturais significativos que podem ser mais bem explorados. O fomento a essas práticas pode descentralizar investimentos e promover um desenvolvimento turístico mais

equilibrado e justo. Esses exemplos ilustram como o incentivo a segmentos alternativos do turismo pode beneficiar municípios com potencial ainda não plenamente explorado, contribuindo para a redução das desigualdades regionais no setor.

(c) Oferecer suporte técnico e financeiro a municípios emergentes: é essencial para superar barreiras institucionais e permitir sua inserção no mercado turístico. Muitos desses municípios enfrentam desafios por falta de infraestrutura adequada, recursos humanos qualificados e apoio institucional, o que dificulta o acesso a linhas de crédito e programas federais. A criação de iniciativas de capacitação em parceria com universidades e instituições de pesquisa pode fortalecer a gestão local e impulsionar o desenvolvimento turístico. Além disso, a flexibilização dos critérios para acesso a recursos financeiros pode estimular o surgimento de novos destinos, contribuindo para a descentralização dos investimentos e o fortalecimento de novas oportunidades no setor.

Por fim, este estudo reforça a importância de aprofundar a análise do modelo de categorização do MTB e suas consequências para o turismo brasileiro. Questões como a regionalização, o acesso a recursos e o desenvolvimento de novos destinos exigem maior atenção em futuras pesquisas. Avançar nessas discussões é fundamental para revisar as diretrizes do MTB e promover um turismo mais integrado, capaz de abrir espaço para novos territórios e impulsionar o crescimento do setor de forma mais equilibrada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria MTur nº 9, de 24 de abril de 2025**. Brasília: MTur, 2025. Disponível em: [PORTARIA MTUR Nº 9, DE 24 DE ABRIL DE 2025 — Ministério Do Turismo](#). Acesso em 27 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas**. Brasília, 2023a. Disponível em: https://regionalizacao.turismo.gov.br/images/Cartilha_da_Categorizacao.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Fundo Geral de Turismo – Fungetur**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/investimentos/fungetur>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://mapa.turismo.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2024-2027**. Brasília, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria nº 41, de 24 de novembro de 2021**. Estabelece critérios e procedimentos para repasse de recursos a municípios turísticos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portal de Investimentos em Turismo**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: diretrizes. Brasília, MTur. 2013. Disponível em: <https://regionalizacao.turismo.gov.br/images.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

CRUZ, R. C. A. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27–43, 2005.

FONSECA, M. A. P. da; TODESCO, C.; SILVA, R. C. da. O Programa de Regionalização do Turismo no Brasil e a competitividade espacial. **Confins**, n. 54, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2025.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 2000. 260p.

WTTC – WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. **Economic Impact Research 2024**. 2024. Disponível em: <https://wttc.org/research/economic-impact>. Acesso em: 17 fev. 2025.

YAMAMOTO, J. A.; ARDIGÓ, C. M.; LIMBERGER, P. F. Alocação dos recursos públicos federais em infraestrutura turística realizada pelo Ministério do Turismo - MTur: relações entre os critérios institucionais e a influência política. **Turismo: Visão e Ação**, Balneário Camboriú, v. 24, n. 390, p. 360-390, 2022.