

Artigos – Gestão do Turismo

A categorização dos municípios turísticos como promotora de redes urbanas do turismo: das fragilidades à materialidade

A categorization of tourist cities as creators of urban tourism networks: a Brazilian case

La categorización de los municipios turísticos como promotores de redes de turismo urbano: de las debilidades a la materialidad

Diogo Diniz de Sousa¹, Rodrigo Cardoso da Silva¹

¹Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil.

²Instituto Federal de Brasília (IFB), Brasília, Brasil.

Palavras-chave:

Turismo;
Rede urbana;
Categorização dos municípios;
Brasil.

Resumo

O Programa de Regionalização do Turismo, instituído em 2004, busca gerenciar o turismo de forma regionalizada, contrastando com programas anteriores. No rastro desse programa, foi lançado, em 2013, a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas, que tem como objetivo observar e classificar, por meio de parâmetros específicos, os destinos turísticos brasileiros. Considerados frágeis, esses destinos foram classificados em uma escala que vai de A até E. Assim, este artigo analisa se essa política pública efetivamente criou redes urbanas do turismo, adotando uma abordagem geográfica crítica que leva em consideração a interdependência entre fixos (infraestruturas turísticas) e fluxos (movimentação de turistas), a partir dos elementos de circulação, consumo e distribuição. Os resultados indicam que, nas cidades definidas como A, considerando destinos turísticos consolidados, observa-se a formação de uma rede urbana de turismo que promove uma influência regional. No entanto, a categorização também reproduz desigualdades, concentrando recursos nas cidades onde o turismo já está programado e negligenciando, desde a categorização, as necessidades reais de muitas localidades. Espera-se que este artigo contribua para uma melhor compreensão da estruturação do turismo no território brasileiro e sugira a necessidade de políticas públicas mais alinhadas com as demandas reais do turismo, e não fundamentadas exclusivamente como um desdobramento das ações de reprodução capitalista.

Keywords:

Tourism;
Urban network;
Categorization of cities;
Brazil.

Abstract

Tourism Regionalization Program was established in 2004 and aims to manage tourism in a regionalized manner, contrasting with previous programs. Following it, the Categorization of Municipalities in Tourism Regions was launched in 2013 which aims to list, through parameters, Brazilian tourist destinations. It graded them from A to E. Thus, this paper examines whether this public policy has created urban networks of tourism through a critical geographical methodology, from the elements of circulation, consumption, and distribution. The results indicate that "A" cities, considered consolidated destinations, show urban hierarchy of tourism, promoting regional influence. However, the categorization also reproduces inequalities, concentrating resources in cities where tourism is already consolidated and neglecting, since the categorization itself, their real needs. This article wishes to contribute to a better understanding of tourism's structure in Brazil and suggests the need for public policies closer to the needs of its phenomenon, and not solely based on the actions of Brazilian capitalist reproduction.

Palabras clave:

Turismo;
red urbana;
Categorización de los municipios;
Brasil.

Resumen

El Programa de Regionalización del Turismo, instituído en 2004, busca gerenciar el turismo de forma regionalizada, contrastando con programas anteriores. No hay rastro de este programa, lanzado en 2013, la Categorización de los Municipios de las Regiones Turísticas, que tiene como objetivo observar y

Revisado em pares.
Recebido em: 22/11/2024
Aprovado em: 17/12/2024
Editora: Verônica Feder Mayer.

clasificar, por meio de parâmetros específicos, os destinos turísticos brasileiros. Considerados frágeis, esses destinos foram classificados em uma escala que vai de A até E. Assim, este artigo analisa se essa política pública eficazmente criou redes urbanas do turismo, adotando uma abordagem geográfica crítica que leva em consideração a interdependência entre fixos (infraestruturas turísticas) e fluxos (movimento de turistas), a partir de dos elementos de circulación, consumo e distribución. Los resultados indican que, en las ciudades definidas como A, considerando destinos turísticos consolidados, se observa una formación de una red urbana de turismo que promueve una influencia regional. No entanto, a categorização também reproduz desigualdades, concentrando recursos nas cidades onde o turismo já está programado e negligenciando, desde a categorização, as necessidades reais de muitas localidades. Espera-se que este artículo contribuya para una mejor comprensión de la estructura del turismo en el territorio brasileño y sugira la necesidad de políticas públicas más alineadas con las demandas reales del turismo, y no fundamentadas exclusivamente como un desdoblamiento de las acciones de reproducción capitalista.



Como Citar: Sousa, D. D., & Silva, R. C. (2025). A categorização dos municípios turísticos como promotora de redes urbanas do turismo: das fragilidades à materialidade. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 19, e-3067, 2025. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v19.3067>

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Regionalização do Turismo, criado durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2007), em 2004, e vigente até a atualidade, foi pensado como um desdoblamento da abordagem territorial contida no I Plano Nacional de Turismo (2003-2007). Sua gestão passou a ser regionalizada, contrastando com a municipalização consubstanciada após a promulgação da Constituição de 1988 e, sobretudo, como um contraponto ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo, elaborado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Como resultado, foram criadas regiões turísticas, que “são territórios que possuem características similares e/ou complementares e aspectos em comum (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica), compostos por municípios que se articulam para a gestão do turismo” (Brasil, 2023a, p. 2), a partir de critérios controversos, como elencam Sousa et al. (2024a): agrupamento de dois ou mais municípios, estabelecimento de roteiros turísticos entre eles e compartilhamento de equipamentos, serviços e fluxos turísticos, observados em função de uma mesma segmentação turística, isto é, segundo Beni (2004), a classificação dada pelo mercado turístico aos equipamentos e serviços de uma cidade em decorrência das motivações, das necessidades e preferências dos turistas, como, por exemplo, o ecoturismo, turismo de eventos e negócios e o turismo cultural. Mais recentemente, tornou-se necessário que as Leis Orçamentárias Anuais dos municípios contemplem dotações para as políticas públicas de turismo local, bem como que exista um órgão de turismo na estrutura de cada administração pública das cidades pertencentes a uma região turística.

Em 2013, como parte do Programa de Regionalização do Turismo, foi instituída a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. Este instrumento tem, como discurso, o objetivo de observar a dimensão econômica dos municípios turísticos, aumentando a eficiência e auxiliando na gestão pública. Para que uma cidade seja categorizada, seis elementos são considerados: a) existência de estabelecimentos hoteleiros; b) geração de empregos no setor hoteleiro local; c) quantitativo do número de turistas domésticos; d) quantitativo do número de turistas estrangeiros; e) montante de arrecadação de impostos federais dos estabelecimentos hoteleiros; e f) existência de um Conselho Municipal de Turismo ativo e participação comprovada em uma Instância de Governança Regional, conforme apontam Chemin et al. (2021).

Esses elementos de classificação das cidades são os mesmos para todas as que estão inseridas no Mapa do Turismo Brasileiro. O que as diferencia – e incide na classificação – é, além da existência dos conselhos municipais e da participação em uma instância de governança regional, o quantitativo dos cinco elementos apontados pelos autores: quanto mais recorrentes na realidade de um município, melhor classificado ele será: em suma, as cidades com maior volume de turistas e maior quantidade de equipamentos turísticos e infraestruturas básicas e turísticas legalizadas tendem a ser mais bem categorizadas.

Com base nesses indicadores, o Ministério do Turismo criou – e ainda utiliza – uma ferramenta de classificação dos municípios turísticos, dividida em cinco categorias: de A a E. Os municípios classificados como "A" possuem um fluxo turístico consistente e uma ampla infraestrutura turística e estão no topo dessa hierarquização; já os municípios "E" apresentam um fluxo turístico modesto e escassez de infraestrutura. Os municípios classificados como B, C e D estão em posições intermediárias. Quanto melhor a categorização, maior é a diferenciação e o destaque de um território em relação aos outros, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Classificações dos municípios e suas características acerca da realidade do turismo em seus territórios

Categorizações	Características das cidades
A	Grande fluxo turístico; Infraestruturas básicas e turísticas de grande porte; Grande quantidade de estabelecimentos de hospedagens.
B	Importante fluxo turístico; Infraestruturas básicas e turísticas de grande e médio porte; Quantidade de estabelecimentos de hospedagens que acomoda o fluxo turístico de maneira satisfatória.
C	Fluxo turístico perene; Infraestruturas básicas e turísticas de médio e pequeno porte; Pequena quantidade de estabelecimentos de hospedagens.
D	Fluxo turístico intermitente; Infraestruturas básicas e turísticas de pequeno porte; Rarefação de estabelecimentos de hospedagens.
E	Fluxo turístico minimamente existente; Infraestruturas básicas e turísticas quase inexistentes; Rarefação de estabelecimentos de hospedagens.

Fonte: os autores (2024), com dados de Brasil (2023a).

A Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas permite observar uma configuração territorial dos municípios turísticos brasileiros, percebida pela sua classificação no Mapa do Turismo de outubro de 2023. Em um universo de 5.570 cidades brasileiras, 2.753 estão classificadas, das quais apenas 60 (2,18%) estão na categoria "A". A maior parte (72,3%) das cidades, ou 1.990 em números absolutos, está nas categorias "D" e "E", segundo dados do Brasil (2023a).

No entanto, há uma contradição na tese do Ministério do Turismo. A categorização cria graduações entre territórios, baseadas na relação entre os fluxos de turistas e os fixos do turismo. Na prática, as cidades "A" e "B" concentram os principais equipamentos, serviços e fluxos turísticos, cristalizando uma relação de causa e efeito dos municípios inferiormente categorizados aos superiormente identificados, criando uma órbita de influência entre eles e sugerindo a formação de uma rede urbana do turismo. Assim, este artigo busca responder à seguinte questão: a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro criou redes urbanas, mais precisamente, redes urbanas do turismo?

Para isso, o artigo analisa a configuração do turismo no território brasileiro a partir de uma perspectiva crítica, concebendo o espaço como uma instância de análise. A indissociabilidade entre fixos e fluxos permite desvendar a formação de redes urbanas do turismo ao observar a produção desse espaço e a inserção dos circuitos produtivos do turismo na lógica capitalista brasileira, bem como a interação entre os elementos fixos e os fluxos que os animam.

Esses fluxos, como argumenta Santos (2014a), são materializados no território e configurados pela circulação, distribuição e consumo. A circulação refere-se ao movimento de fluxos em direção aos fixos, enquanto a distribuição e o consumo relacionam-se à configuração locacional desses fluxos e à relação de uso dos fixos no território, respectivamente. A análise conjunta desses fatores permite observar a formação de redes urbanas do turismo pela ótica desses três elementos.

Com base nessas observações, o objetivo geral deste estudo é analisar se a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas promove redes urbanas do turismo. Os objetivos específicos incluem discutir a formação de redes urbanas a partir das relações entre fixos e fluxos e questionar as características, contradições e fragilidades dessas redes, à luz da narrativa proposta pelo Ministério do Turismo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Circulação, consumo e distribuição no território

Com o avanço histórico, a relação entre território e poder se tornou ainda mais complexa. Para Lefebvre (2006), o espaço geográfico deixou de ser analisado de forma neutra e passou a ser compreendido como uma dinâmica resultante da riqueza acumulada e da sociedade, gerando desigualdades.

De forma dissonante, mesmo com a afirmação do modo de produção capitalista, a necessidade de planejamento estatal também aumentou. Harvey (2001) argumenta que, sem uma estrutura organizada para administrar e gerir o contexto social e os territórios, os mercados falhariam e não funcionariam de maneira eficaz. Hobsbawm (2001)

acrescenta que somente o Estado tem uma visão mais ampla e pode atuar como distribuidor de bem-estar social ou amenizador das desigualdades. As políticas públicas desempenhariam o papel de "colchão" para atenuar as dinâmicas do capitalismo no uso do território.

As políticas públicas, segundo Castro (2005), têm a incumbência de gerenciar politicamente o território e seus variados usos, visando à melhoria da vida. Partindo do pressuposto de que esses usos são ações, é por meio do Estado que o poder se concentra em uma área definida. Conforme Souza (2012), o espaço é vital para a implementação das políticas públicas, seja pela influência e dominação do poder estatal, seja pelo reconhecimento dialético das territorialidades de resistência a ele. Isso ocorre em função da homogeneidade das intenções daqueles que são diretamente ou indiretamente impactados pelas políticas.

Fernandes (2013) argumenta que essa importância também molda conflitos, resultando em territórios capazes de produzir desenvolvimento, mas também desigualdades, acirradas, especialmente com a expansão das políticas neoliberais a partir da década de 1980. Lefebvre (2006) ressalta que esse conflito se estabelece quando o capital é pensado para sua própria reprodução. Quando uma política pública segue esse mesmo *modus operandi*, ela também reproduz desigualdades e contradições, pois não busca o bem comum. Dessa forma, a dimensão espacial das políticas públicas está relacionada aos seus impactos nos territórios e à maneira como se reverberam, seja na reprodução do capital, seja nas contradições e disparidades econômicas, culturais e demográficas de cada território. Teixeira e De Paula (2017) observam que todas as políticas públicas ocorrem no território, o que atesta seu caráter espacial e a inseparabilidade entre território, Estado e poder.

Como forma de analisar esses elementos, Santos (2006) sustenta que o espaço geográfico é uma instância que contém e é contida por outras, como as dimensões econômica, social e ambiental. Além disso, o autor considera o espaço geográfico um fator de evolução social, construído, usado e modificado historicamente e socialmente pela sociedade em que está inserido. Assim, o espaço pode ser compreendido como uma categoria de análise. Ele não é estático; é a dinâmica dos fixos, somada àqueles que os utilizam: os fluxos.

Conforme exposto anteriormente, a categorização de um município resulta da interação entre os fluxos turísticos e os fixos presentes na localidade. Esse fator não pode ser subestimado, pois sua indissociabilidade consubstancia a formação do espaço geográfico, tornando-se, portanto, uma categoria de análise da própria dimensão espacial. Santos (2014b) observa:

O espaço é, também e sempre, formado de fixos e fluxos. Não temos coisas fixas, fluxos que se originam dessas coisas fixas, fluxos que chegam a essas coisas fixas. Tudo isso, junto, é o espaço. Os fixos são os próprios instrumentos de trabalho e as forças produtivas em geral, incluindo a massa dos homens. [...] Os fluxos são o movimento, a circulação e assim eles nos dão também a explicação dos fenômenos da distribuição e do consumo. [...] O estudo dos fixos permite uma abordagem mais cômoda, por meio dos objetos localizados: agências dos correios, sucursais bancárias, escolas, hospitais, fábricas. Cada tipo de fixo surge com suas características, que são técnicas e organizacionais. E, desse modo, cada tipo de fixo corresponde a uma tipologia de fluxos. Um objeto geográfico, um fixo, é um objeto técnico, mas também um objeto social, graças aos fluxos. Fixos e fluxos interagem e alteram-se mutuamente (Santos, 2014b, p. 85-86).

Essa interação-alteração surge no momento em que um conjunto de fixos, um sistema de objetos, gera um fluxo em função de suas especificidades, dada sua capacidade política, econômica e social de movimentar e fomentar deslocamentos. Conforme Santos (2014b), quanto maior a especialização dos fixos em um território, mais fluxos são gerados. Correa (1987) e Sposito (2008) são taxativos ao definir a divisão do trabalho — e, portanto, a divisão territorial do trabalho — como um elemento central para a especialização dos fixos geográficos. O primeiro ainda acrescenta:

O aparecimento da divisão social do trabalho, da propriedade da terra, dos meios e das técnicas de produção, das classes sociais e suas lutas, tudo isso se deu com enorme distância em termos espaço-temporais, levando uma diferença intra e intergrupos. Do mesmo modo, a difusão dos processos de mudança fez-se desigualmente, reforçando a diferenciação de áreas (Correa, 1987, p.43).

Assim, essas especializações resultam de um arranjo histórico de constituição dos fenômenos no território. Não são casuais nem surgem de circunstâncias desconhecidas; pelo contrário, decorrem de um processo fomentado por seus próprios sujeitos constituídos, principalmente os agentes capitalistas e o Estado, conforme observa Correa (1989).

Para Santos (2014b), esses fenômenos são formados a partir da existência do próprio processo produtivo, associado a três elementos basilares: a circulação, o consumo e a distribuição. A circulação envolve as vias de deslocamento no espaço geográfico, onde mercadorias, pessoas e informações se movimentam até seus destinos.

Quanto mais robusta, quantitativa e qualitativamente, for a circulação, “maior será a pressão para que a rede de transportes e comunicações seja adequada, facilitando a concorrência com as demais e, conseqüentemente, aumentando sua força” (Santos, 2014b, p. 83). Ou seja, quanto mais complexa for essa circulação, tanto dos deslocamentos quanto dos fixos que a suportam, mais competitivo e especializado o território se torna.

O consumo, conforme Santos e Silveira (2012), é a parte mais visível do processo de reprodução capitalista. Representa a variável quantitativa dos usos no território, ou seja, dos sujeitos que se apropriam dos fenômenos e deles usufruem. Quanto maior o consumo, maior o capital gerado, e vice-versa. O consumo se dá em paralelo com a circulação e a distribuição, uma vez que as áreas com maior consumo são geralmente aquelas com mais fixos projetados e utilizados para a circulação. Nessas localizações, esses fixos estão distribuídos no espaço geográfico.

A distribuição apresenta duas nuances: concentrada e dispersa. Os fenômenos, enquanto atividades produtivas, se encontram nessas duas situações para garantir sua competitividade e reprodução. Quando concentrados, tendem a estar em áreas que maximizam suas economias de escala, beneficiando-se da oferta de infraestrutura, mão de obra qualificada, mercados consumidores amplos e proximidade com outras empresas. Isso facilita a troca de informações, a inovação e a redução de custos de transporte e comunicação (Santos, 2014a).

No turismo, os elementos de circulação, distribuição e consumo desempenham papéis centrais. A circulação é fundamental para a mobilidade de turistas, informações e mercadorias, envolvendo infraestruturas como rodovias, aeroportos, portos e redes de comunicação. Quanto mais desenvolvida e integrada for essa rede, maior será a capacidade de um destino “competir” no mercado turístico global. A robustez dos deslocamentos, tanto de pessoas quanto de bens, está diretamente relacionada à competitividade do território, pois uma infraestrutura eficiente facilita o acesso a destinos e aumenta sua atratividade. O consumo no turismo envolve diretamente os turistas como consumidores de serviços e produtos. Ele representa a apropriação do território e de seus recursos pelos visitantes, sendo determinante para o fluxo de capital no setor. Áreas com alto consumo turístico tendem a apresentar uma infraestrutura mais desenvolvida, como hotéis, restaurantes, atrações culturais e áreas de lazer, que não apenas atendem à demanda existente, mas também contribuem para a intensificação dos fluxos de circulação e distribuição. A distribuição no turismo reflete-se na localização das atividades e serviços turísticos. A concentração ocorre em áreas com alta densidade de atrativos, como grandes centros urbanos ou regiões costeiras. Por outro lado, a distribuição dispersa de serviços turísticos pode ser observada em destinos rurais ou de ecoturismo, que buscam atrair nichos específicos de mercado. Essa dualidade entre concentração e dispersão é essencial para atender diferentes públicos e sustentar a competitividade e a reprodução das atividades turísticas no espaço geográfico.

Segundo Sousa (2023), os elementos de circulação, consumo e distribuição no turismo começaram a ser definidos a partir da primeira grande onda de expansão, no final do século XIX, impulsionada pela introdução de equipamentos de transporte e sua profissionalização. Com o advento do trem e do avião, ao longo do último sesquicentenário, mais pessoas puderam viajar para destinos distantes de suas residências, de maneira mais rápida e em menor tempo. Assim, houve um aumento quantitativo no número de viajantes, o que complexificou os fixos e fluxos do turismo em cidades já consolidadas.

Atualmente, esses elementos no turismo podem ser observados por meio das infraestruturas básicas e turísticas, conforme define Beni (2004). As infraestruturas básicas oferecem viabilidade conjuntural ao turismo e incluem áreas como segurança pública, saúde, saneamento básico, limpeza, energia e transporte público. Segundo o autor, as infraestruturas turísticas são estruturais e fundamentais para a prática do turismo, como hotéis, restaurantes, agências de viagens, transportadoras turísticas, companhias aéreas e linhas de ônibus de viagem. Quanto mais concentrados estiverem em destinos turísticos consolidados (distribuição), quanto maior o volume e densidade de destinos atendidos pelos sistemas ferroviário, aquaviário, rodoviário e aeroviário da localidade (circulação), e quanto maior a promoção dos destinos turísticos, ou seja, quanto maior a capacidade técnico-organizacional de se autopromover e autopromover, mais configurado o turismo está naquele território e, portanto, mais especializado ele é. Dessa forma, há uma maior atração de turistas (consumo).

Portanto, como metodologia, este artigo analisa o arranjo da estrutura dos elementos de circulação, consumo e distribuição do fenômeno turístico brasileiro, com o objetivo de verificar se a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro criou redes urbanas de turismo.

2.2. A rede urbana nos territórios

As redes urbanas, conforme definem Garcia e Simões (2014), surgem onde há a sobreposição de uma cidade sobre outras, criando uma órbita de influência entre elas, em que o domínio da cidade superior é preponderante. Essa rede se materializa por meio do fluxo de pessoas e dos fixos de alguma atividade econômica, fenômeno ou serviço oferecido. Na prática, as pessoas se deslocam de suas residências — onde esses serviços não estão disponíveis — para locais onde há oferta. A rede, conforme Diniz (1993), manifesta-se quando uma cidade, ao ter em seu território esses serviços, se diferencia das demais, hierarquizando-se em função da existência deles.

Correa (1989) acrescenta que uma rede urbana se forma a partir de uma coesão substancial entre localidades onde estão instaladas atividades produtivas que se conectam devido a uma relação circunstancial de causa e efeito, dependência e influência, e assim se integram. Segundo o autor, essa circunstância é revelada quando os produtores do espaço urbano, principalmente os agentes capitalistas, com o apoio do Estado, concentram sua produção em uma determinada área do espaço geográfico, e outros locais passam a depender dessa área, formando essa distribuição específica.

Dias (2008) conclui que a rede urbana é constituída por fixos: o primeiro são as vias de transporte, ou seja, as vias de circulação; o segundo é a disponibilidade e acessibilidade da infraestrutura, seja no oferecimento de serviços como hospitais, bancos, órgãos públicos, seja na qualidade dessa infraestrutura. Em decorrência desses dois fatores, surgem a geração de empregos e oportunidades, que, em suma, correspondem ao consumo desses elementos e à consequente produção.

Essa explanação teórica é facilmente visualizada ao se observar o estudo do REGIC – Regiões de Influência das Cidades, análise publicada decenalmente pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sendo o último publicado em 2018. Nesse estudo, percebe-se a concretização dos fixos e fluxos que substancializam as influências das cidades a partir de três parâmetros: saúde, educação e comércio e serviços. As influências que uma cidade exerce sobre outra deixam de ser uma simples percepção subjetiva e passam a ser materializadas pelo uso que a sociedade faz do espaço geográfico.

Essa influência ocorre de duas maneiras: por um lado, pela necessidade de uso desses serviços por parte da sociedade, que se desloca para uma cidade onde esses serviços estão disponíveis; por outro, por meio de decisões tomadas por cidades específicas, capazes de influenciar não apenas a própria cidade, mas também outras, em escalas regional, nacional e, em alguns casos, internacional, sobretudo no meio técnico-científico-informacional e na globalização econômica. Ou seja, a influência se dá tanto de fora para dentro quanto de dentro para fora. Como Santos (2006) afirma, a rede é local, mas também sofre e exerce ingerências globais.

Na mesma publicação do REGIC, o IBGE categoriza a influência das cidades, criando níveis a partir dessas influências. Assim, todas as 5.570 cidades brasileiras são classificadas em cinco grandes conjuntos: a) metrópoles; b) capitais regionais; c) centros sub-regionais; d) centros de zonas; e e) centros locais. Uma metrópole, como São Paulo ou Brasília, tem maior influência sobre outras cidades em termos de serviços de educação, saúde, oferta de serviços gerais e comércio do que todas as outras.

Além disso, decisões tomadas nessas metrópoles podem influenciar não só o Brasil, mas também, no caso das duas primeiras, outros países, como decisões governamentais e empresariais que afetam políticas dos países do Mercosul ou da cadeia produtiva alimentar global. Em contraste, os centros locais, que representam a maioria dos municípios do Brasil, não exercem influência sobre nenhuma outra cidade, nem mesmo sobre aquelas com as quais fazem limite, limitando-se à sua própria gestão interna. Assim, as redes urbanas são instituídas.

2.3. As redes urbanas do turismo

Porém, quando se fala em turismo, deve-se indagar quais os parâmetros que podem gerar uma rede. O ponto de partida é observar os seus fixos e fluxos, sendo os fluxos turísticos a prioridade inicial. Conforme entendem Cruz (2003) e Sousa e Araújo Sobrinho (2024b), o turismo, como fenômeno, utiliza o território para se materializar no espaço geográfico. Assim, para uma análise geográfica, sua concepção é alicerçada na indissociabilidade entre fixos e fluxos. Entende-se, conseqüentemente, que, nos usos do território, enquanto uma cidade recebe mais turistas do que outras, mais seus fixos, ou seja, suas infraestruturas, estão voltadas para o turismo. Essa resultante propicia que a divisão do trabalho desses municípios seja mais turística, e, com isso, haja uma maior predominância da prática do turismo em relação às demais cidades. Como consequência, a sua circulação, consumo e distribuição estão mais consolidados, o que faz com que o turismo nessa destinação se sobreponha ao de outras.

Pode-se partir do pressuposto de que a rede urbana no turismo se manifesta a partir da influência gerada pela atratividade turística e pela capacidade dos equipamentos turísticos em atender à demanda real em tal localidade, como afirmam Dantas e Melo (2011). Em outras palavras: os fixos turísticos existentes em uma cidade são elementos que a classificam e a especializam. Em decorrência disso, o fluxo turístico permanece nessa cidade ou, ao contrário, se desloca para outra localidade. Boullón (2002) argumenta que as cidades precisam oferecer uma gama variada de atrativos e serviços turísticos para se tornarem destinos desejáveis. Quando uma cidade não possui tais atrativos e serviços, pode depender dos serviços e infraestruturas de cidades próximas, mesmo que o principal motivo da visita seja um recurso fixo específico da primeira cidade.

Isso se relaciona à ideia de interdependência entre localidades turísticas. O autor menciona que as cidades, sem uma infraestrutura turística robusta, acabam utilizando os serviços de outras localidades para suprir suas deficiências. Dessa forma, uma cidade pode atrair turistas devido a um recurso específico (um fixo), mas ainda assim depender das facilidades e serviços oferecidos por cidades vizinhas para proporcionar uma experiência turística completa. Assim, uma cidade que não possua uma gama de atrativos e serviços turísticos, conforme o autor, utiliza os serviços de outras, mesmo que a finalidade principal seja o uso de algum fixo que esteja na primeira.

Dessa forma, uma cidade com uma atratividade turística mais consolidada cria uma centralidade em relação às demais. Nela estão concentradas as melhores e, quantitativamente, mais infraestruturas básicas e turísticas. A rodoviária, a estação ferroviária e o aeroporto estão nessa cidade. Também, por consequência, estão o hospital, os serviços de segurança, as delegacias do turismo e os centros de atendimento ao turista.

Em complementação, como apontam Moura e Werneck (2011), essa rede impacta a política pública, pois, como argumentam, cidades cujos fixos e fluxos são mais constantes e consolidados tendem a receber uma maior atenção por parte dos gestores públicos. Assim, tendem a receber mais recursos do capital público – provenientes de impostos – e do capital privado – por meio de investimentos produtivos do *trade* turístico. Essas benfeitorias se concentram nas cidades hierarquicamente superiores, o que faz com que elas se especializem, no território, para o turismo, em “detrimento” das demais.

Em decorrência disso, é nessa cidade – onde há uma consolidação do fluxo turístico e uma concentração de fixos – que os turistas chegam. E é a partir dela que se dispersam para outras destinações turísticas próximas. Também é nela que os turistas buscam serviços de turismo mais técnicos e especializados. Esse movimento triplo, geograficamente localizado, é o que gesta uma rede, provando, portanto, que é plenamente possível a criação de uma rede urbana do turismo, decorrente da influência de cidades que dependem de um município específico para o funcionamento sistêmico do turismo nelas, mas também em uma região, um país e até em todo o planeta.

Ao se observar a importância da cidade de São Paulo percebe-se que sua relevância também se concretiza na rede urbana do turismo. Além de concentrar as maiores empresas de turismo do Brasil e sediar os centros de comando, a cidade abriga os dois maiores aeroportos do Brasil em número de passageiros. O Aeroporto Internacional de Guarulhos atende a 31 países, com um fluxo anual de cerca de 40 milhões de passageiros, enquanto o Aeroporto de Congonhas, que opera apenas voos domésticos, recebe anualmente 17 milhões, segundo Brasil (2024a). A título de comparação, o segundo maior aeroporto em número de destinações internacionais é o Aeroporto Internacional Tom Jobim, no Rio de Janeiro, que conta com 14 destinos, menos da metade. Assim, São Paulo torna-se também dispersora do fluxo turístico para outras regiões do estado, da Região Sudeste, de outras unidades federativas do Brasil e até para outras cidades da América do Sul. A rede urbana do turismo de São Paulo, portanto, é significativa para o turismo brasileiro em si.

Conclui-se que a rede urbana do turismo se materializa no território a partir do movimento concentrador-dispersor da prática do turismo: concentrador porque os fixos do turismo estão aglutinados nesse território, e dispersor porque, em decorrência desse conjunto de fixos turísticos, é por eles que os turistas chegam – e se dirigem a outros destinos – ou permanecem, sendo eles a principal motivação da viagem.

3 RESULTADOS

3.1. A categorização dos municípios como promotora de redes urbanas do turismo

A primeira política pública macrofederal a observar uma rede provocada, por um lado, pela hierarquização das cidades e, por outro, pelas influências entre elas, foi gestada em 2007, na esteira do Programa de Regionalização do Turismo. Em parceria com o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e com a FGV – Fundação Getúlio Vargas, o Ministério do Turismo concebeu um estudo de Competitividade dos 65 Destinos

Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, que, até o seu fim, passou a ser denominado Índice dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Brasileiro.

A pesquisa consistiu, conforme Barbosa et al. (2010), em um questionário aplicado a cada município inserido em uma região turística, abordando 13 dimensões, como infraestrutura, serviços turísticos, políticas públicas e aspectos sociais, ambientais e culturais. As respostas foram utilizadas para criar um índice de competitividade, que era calculado com base em pontos atribuídos às perguntas e pesos dados às variáveis. Das 65 cidades, todas as capitais estaduais estavam incluídas, junto à Capital Federal. Das 38 restantes, a distribuição não se deu de forma equânime entre as regiões brasileiras, mas em decorrência do fluxo turístico existente em destinos turísticos consolidados. Os estados do Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais tinham o maior número de destinos indutores, com 5 no primeiro e 4 nos outros dois estados. No entanto, existiam unidades da federação cujo único destino indutor era a sua capital, contabilizando-se oito unidades federativas, a maioria na Região Norte.

A intencionalidade dos municípios ao serem listados como um dos 65 destinos indutores era que, em decorrência de seu mercado turístico, atraíssem turistas para si; e a própria política pública reconhecia isso. Mas a inovação foi reconhecer que esses municípios também tinham uma função de dispersor geográfico para outras destinações em sua circunvizinhança. Ou seja: além de reconhecer que o fluxo turístico converge, em sua maioria, para esses 65 destinos, é a partir deles que, regionalmente, o turismo se dá, em decorrência de seus fixos existentes. Assim, corporizado pela competitividade, se desenhou a primeira institucionalização da rede urbana do turismo, representada, além das capitais estaduais, por cidades cujo mercado turístico estava consolidado.

Com a extinção dessa política, em 2013, segundo Fonseca et al. (2022), foi criado, no mesmo ano, o Instrumento da Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. As cidades inseridas nas regiões turísticas passaram a ser classificadas em cinco categorias, com atribuições que vão de A até E.

Se observado o Mapa do Turismo Brasileiro de outubro de 2023, conforme Brasil (2023b), há 60 municípios turísticos classificados como A: todas as capitais estaduais e a cidade de Brasília. Das 33 cidades restantes, 18 já constavam na política de destinos indutores: dos 65 destinos indutores, 45 – já considerados um destino indutor, e, portanto, reconhecidos por sua função concentrador-dispersora, ao se observar a ótica turística – são reconhecidos como cidade A na atualidade.

Porém, é estranho que municípios considerados indutores na política pública em funcionamento entre 2007 e 2013 foram classificados, junto ao Mapa do Turismo Brasileiro, não como A, mas como B, C e até D, como o caso de Barcelos, no Amazonas. As cidades de Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul; Ouro Preto, em Minas Gerais; e Barreirinhas, no Maranhão, cuja divisão do trabalho do turismo é materializada de forma consistente no território, não são classificadas como cidades A, enquanto outros municípios são.

Ouro Preto, classificada como B, possui sua função turística reconhecida internacionalmente, graças às segmentações do turismo cultural e do turismo de estudos e intercâmbio, mas também, em menor grau, ao turismo de eventos e negócios, movimentou, segundo o Anuário Estatístico Turístico Municipal de 2023, 501.423 turistas. Já a cidade de Boa Vista, capital estadual de Roraima, cuja função turística não é uma das mais comercializadas e promovidas, no sentido da promoção turística no Brasil e no exterior, sequer se aproxima desse número. Para ter uma ideia aproximada do fluxo turístico, verificou-se a chegada de pessoas – e não necessariamente turistas – por meio do desembarque doméstico do Aeroporto Vital Cantanhede, o único da capital roraimense, conforme o portal Dados e Fatos do Ministério do Turismo. Em 2022, o último dado encontrado, desembarcaram cerca de 342 mil pessoas. Presumindo que metade desse universo seja autóctone, esse número representa menos de 30% do fluxo turístico médio de Ouro Preto (Brasil, 2024a; Prefeitura Municipal de Ouro Preto, 2024).

Outro exemplo que corrobora essa anacronia pode ser feito também por meio da comparação entre uma capital do norte brasileiro e uma cidade cuja prática do turismo é nacionalmente reconhecida: em 2022, a cidade de Bento Gonçalves, na Serra Gaúcha, classificada como Município B, recebeu 1.767.512 turistas, sobretudo em decorrência do enoturismo e do turismo de natureza. Já Rio Branco, capital do Acre, recebe cerca de 172 mil turistas anualmente, apenas 10% do fluxo de Bento Gonçalves (Brasil, 2024b).

Nessas cidades classificadas como B, os critérios necessários para a categorização são obedecidos. Além disso, o turismo tem uma secretaria municipal própria, enquanto nas duas capitais, essa secretaria está integrada a outras áreas da administração pública local. Essa priorização, como assinala Sousa (2023), denota a importância do turismo na gestão pública local e, conseqüentemente, do próprio setor produtivo.

Percebe-se, aqui, que a classificação e, portanto, o Instrumento da Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro indicam critérios frágeis no que diz respeito à relação entre movimentação de turistas e a motivação de classificação entre municípios A até E. Inclusive, essa fragilidade é presente nos próprios critérios em si: por um lado, observam somente a ótica meramente mercadológica, que se importa unicamente com o quantitativo geral de turistas e a quantidade total de equipamentos hoteleiros, estes obrigatoriamente legalizados, com vistas à arrecadação, e nada além disso, mesmo sem indicar quais objetivos ou metas para esses dados e sem observar os contextos dos destinos turísticos, como as realidades locais, sazonalidades e questões climáticas; por outro lado, observam a ótica tecnocrata, que considera a existência de um órgão de turismo, da instância de governança regional, de recursos nos orçamentos locais e de um conselho municipal ativo, porém, sem a necessidade de instituição de mecanismos de funcionamento, qualidade e efetividade. Somente com a existência desses, mesmo sem quadros qualificados, sem um plano diretor e sem quaisquer outros planejamentos, uma cidade pode ser classificada, e isso se traduz, por fim, em recursos públicos oriundos da União. O turismo, assim, é um meio, não um fim.

Assim, deve-se realizar um exercício lógico para identificar o que existe em Rio Branco, mas não em Bento Gonçalves, e o que há em Boa Vista, mas não em Ouro Preto, sendo ambas cidades "B" com fluxo superior a 500 mil turistas por ano. Com mais turistas e, presumivelmente, um turismo mais robusto, indaga-se por que elas não estão classificadas como "A".

A resposta pode ser desdobrada ao se perceber a dinâmica geográfica do turismo brasileiro, pois, em regra, são nas grandes cidades, e não nas outras – mesmo que reconhecidamente tenham um fluxo turístico maior – que se encontram os fixos mais especializados. Ao se observar Santos (2014a), isso se deve a duas razões: é onde está concentrada a população dentro de uma unidade federativa e onde estão aglutinadas as atividades produtivas estaduais, que, assim, geram distribuição, circulação e consumo não somente de pessoas, mas de capital, bens de consumo e informação. Por isso, ao se buscar a materialidade catalisada pela política pública, é necessário entender as condições desses elementos do processo produtivo que se encontram no território.

Se observado os 60 maiores aeroportos brasileiros em número de passageiros, percebe-se que eles recebem 85% desse fluxo aeroviário, quase 9 entre 10 passageiros no Brasil. A dramaticidade desse dado sintético está na configuração desse cenário: dos 588 aeródromos públicos, aqueles 60, representando pouco mais de 10% da amostra, recebem quase a totalidade do fluxo de passageiros do país.

Desses 60 aeroportos, os vinte primeiros estão em cidades classificadas como A. Do total, 36 aeroportos estão em municípios A. Os restantes estão em cidades B, exceto Fernando de Noronha, que não é categorizada. Ao olhar mais de perto, verifica-se que, das 24 cidades B, a maioria tem, no máximo, três destinações: geralmente sua capital estadual e, no restante, outras cidades A, notadamente São Paulo, Campinas, Belo Horizonte ou Brasília, segundo dados da Agência Nacional de Aviação Civil (Brasil, 2024a).

A exceção é composta por cinco cidades: Campina Grande, na Paraíba; Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul; Marabá e Santarém, no Pará; e Petrolina, em Pernambuco. Essas cidades possuem características que as tornam polos de desenvolvimento regional em suas unidades federativas e, inclusive, com um desenvolvimento turístico dissociado do turismo de sol e praia e cultural de suas capitais. Exemplos incluem o São João da cidade paraibana; o turismo de sol e praia de Alter do Chão, no oeste paraense; a atividade mineradora no sudeste paraense, com pouca influência sobre o turismo; a Região Turística da Serra Gaúcha, em Caxias do Sul; e o turismo náutico ao longo do Vale do Rio São Francisco, no interior pernambucano e baiano, segundo dados mais recentes dos fluxos de passageiros no país (Brasil, 2024a). Esses dados são importantes porque ajudam a desnudar o movimento do turista sobre o território brasileiro. Os aeroportos com maior movimentação de passageiros estão justamente onde há uma maior aglomeração populacional e da produção econômica no Brasil.

O segundo ponto é que esses aeroportos mais movimentados são, também, aqueles que oferecem um maior número de destinos. O terceiro ponto é que as cidades B aparentam ter aeroportos secundários, cuja única função é dinamizar regionalmente porções das unidades federativas, sendo que, em regra, a única ligação é à capital estadual. Sua finalidade turística pode existir, mas é diminuta. A ideia de deslocamento de turistas, ao visualizar esses dados, é que os turistas se locomovem de suas residências para algum aeroporto que está entre os 60 mais movimentados, notadamente de uma cidade A para outra cidade A, e, a partir disso, permanecem nela ou, a partir dela, se deslocam para outra cidade por outro meio de transporte, especialmente o rodoviário. Assim, estabelece-se que, para o turismo, há uma influência, sob a ótica da circulação, das cidades A e B sobre outras, mas, dentro dessas duas categorias, uma influência ainda mais consistente entre as cidades A, corroborando com Boullón (2002) e Dantas e Melo (2011).

Sob a ótica do consumo, essa variável deve considerar o consumo na prática do turismo: ela se refere, essencialmente, aos turistas que efetivamente se deslocam de suas residências para fazer turismo. Ou seja, o consumo é mensurado a partir do número de pessoas que realmente estão fazendo turismo e consumindo o espaço. O Anuário Estatístico Anual do Turismo, publicado pelo Ministério do Turismo, é a publicação mais acessível para essa pesquisa. Contudo, há uma limitação: apenas os trinta municípios mais turísticos – sob a ótica da chegada dos visitantes – são listados. Mesmo assim, para uma análise desse universo, utiliza-se a média entre turistas de sol e praia, turistas “de lazer” (aqueles que estão fazendo turismo sem vínculos com seus trabalhos ou outras relações laborais) e turistas de eventos e negócios.

Segundo Brasil (2024b), essas trinta cidades representam, sozinhas, cerca de 40% do fluxo turístico doméstico e internacional brasileiro, ou seja, quase metade dele. Ao esmiuçar um jogral matemático, ao considerar a totalidade das cidades classificadas no Mapa do Turismo Brasileiro, que totaliza 2.753 cidades institucionalizadas como “turísticas”, percebe-se um grande desarranjo ao observar que uma amostra de 30 municípios corresponde a 40% do fluxo total: somente um pouco mais de 2% de todas as cidades pertencentes a regiões turísticas.

Das trinta cidades com maior fluxo turístico do Brasil, 29 são classificadas como A, com exceção da cidade de Guarulhos, na Região Metropolitana da cidade de São Paulo, que se justifica pelo turismo de pessoas de outras partes do Brasil que visitam familiares residentes no município. Indo além, ao observar sua intersecção com o elemento da circulação, apenas 10 dessas cidades não têm aeroportos: Santos e Campos do Jordão, em São Paulo, cujos aeroportos mais próximos são os da metrópole paulistana; Búzios, Angra dos Reis e Paraty, no Rio de Janeiro, cujos aeroportos mais próximos com ligações para mais de três destinos estão na capital fluminense; Gramado, no Rio Grande do Sul, que, apesar de possuir um aeroporto com linhas existentes, conecta-se apenas a Porto Alegre; Bombinhas, Itapema e Balneário Camboriú, em Santa Catarina, cuja ligação aérea com o resto do país se dá pelo Aeroporto de Navegantes; e, por último, Cairu, onde encontra-se Morro de São Paulo, na Bahia, que é conectada ao Brasil pelo aeródromo soteropolitano.

Todas essas cidades estão, de certa forma, na órbita de influência dos 30 aeroportos mais movimentados do Brasil, localizadas, no máximo, a 200 quilômetros de um deles. Além disso, essa quantidade de turistas se explica pelo deslocamento durante fins de semana e feriados, uma vez que estão próximas às regiões metropolitanas e capitais regionais, cujo perfil de turista é geralmente formado por moradores das cidades hierarquicamente superiores, cuja distância entre elas, por meio de ônibus ou automóvel particular, não excede duas horas, conforme observa Thery (2015).

Sobre o elemento do consumo, percebe-se que os turistas se deslocam, na maioria dos casos, para cidades que já possuem seu par fixo-fluxo do turismo consolidado, e que são, em sua maioria, cidades classificadas como A. Quando a motivação principal da viagem é outra destinação turística, são nessas cidades A que os turistas chegam, seja por via rodoviária, seja por via aérea, e de lá partem para outras destinações, que também podem ser classificadas como A, mas, na maioria dos casos, possuem categorizações inferiores. Dessa forma, a partir do elemento do consumo, percebe-se uma rede formada a partir do fluxo de turistas entre cidades que detêm esse fixo específico e que, a partir delas, os visitantes chegam a suas destinações finais.

Sob a ótica da distribuição, o primeiro ponto é observar o arranjo da configuração territorial dos municípios turísticos brasileiros. Como mencionado em parágrafos anteriores, a maioria das cidades A, se não são capitais estaduais, está localizada em municípios que abrigam o maior parque produtivo e econômico das unidades federativas. Dentro do espaço regionalizado brasileiro, há sete cidades na Região Norte, correspondendo às sete capitais estaduais; 17 cidades na Região Nordeste; seis na Região Centro-Oeste; 19 na Região Sudeste; e 11 na Região Sul, conforme dados de Brasil (2023b).

Ao atentar-se para sua configuração, dos 60 municípios A, verifica-se que 38 deles estão localizados junto à costa brasileira ou próximo a ela, em um raio de até 150 quilômetros – no Nordeste, apenas Teresina não se encontra nessa condição. Ao analisar sua localização, percebe-se que a grande maioria está na região concentrada brasileira, com 28 delas, onde o domínio das técnicas, tecnologias e informações é mais avançado, e, portanto, onde o capital econômico e político está concentrado.

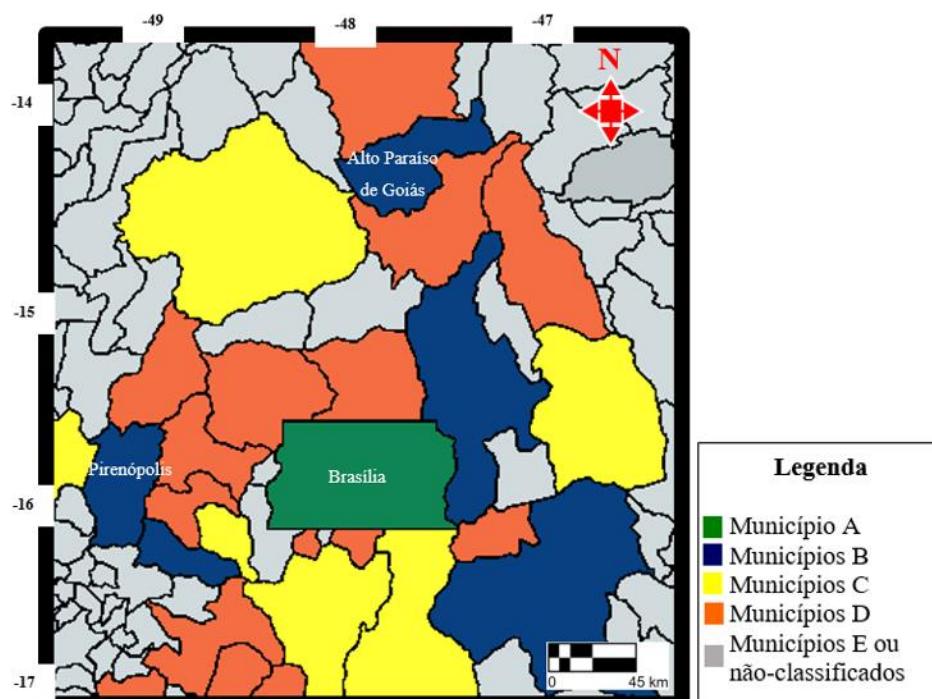
Ao aprofundar a análise, a partir do Índice de PIB – Produto Interno Bruto Municipal de 2021, publicado em 2023 pelo IBGE, dos 60 municípios mais ricos do Brasil, 27 são cidades A, sendo a maioria delas capitais estaduais, com exceção de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo; Foz do Iguaçu, no Paraná; Joinville, em Santa Catarina (que é a cidade com o maior PIB do estado, superando Florianópolis, inclusive); e Uberlândia, em Minas Gerais. Além disso, se reunirem as cidades A e B, dos 60 maiores PIBs brasileiros, somam-se ao total 52 cidades.

Ao se observar o consumo e a circulação, nota-se que 31 dos 60 maiores PIBs brasileiros abrigam os 60 aeroportos com mais destinos e fluxos de pessoas. Outro dado que desperta atenção é que, das 30 cidades com mais fluxos de turistas no Brasil, 19 também estão incluídas entre os 60 maiores Produtos Internos Brutos do país, sendo 18 classificadas como A. Essas cidades são, exatamente, aquelas por onde os turistas chegam e de onde se dispersam, conforme observado em Brasil (2023c).

Por fim, no âmbito da distribuição, observa-se que, conforme Silva (2020) — corroborando o pensamento de Moura e Werneck (2011) —, grande parte dos investimentos não é destinada diretamente ao turismo, mas sim a atividades de apoio, como a construção de pátios e rodoviárias. Além disso, de acordo com o autor, a maior parcela dos investimentos provém de repasses de emendas do Congresso Nacional, orientados, em grande medida, por interesses eleitorais. Sob uma perspectiva geográfica, verifica-se que a maior parte dos recursos é, de fato, direcionada aos municípios A e B, enquanto os municípios C, D e E recebem um volume menor de investimentos, o que evidencia a desvantagem de não ocupar posições superiores na hierarquia da classificação turística.

Ao observar o Mapa do Turismo brasileiro como um elemento cartográfico de representação da realidade e da materialização da distribuição, percebe-se que, ao analisar os detalhes dessa configuração, é possível notar que as cidades A se apresentam como um “núcleo celular”, com elas no centro, e ao redor, outras cidades de categorias inferiores. Um exemplo disso é a da Capital Federal: o Distrito Federal, representado pelo recorte definido pela categorização do turismo, é inteiramente classificado como A. No entorno, encontram-se diversas cidades, todas com categorizações B ou inferiores, como Alto Paraíso de Goiás, sede da Chapada dos Veadeiros, e Pirenópolis, cujo casario histórico é tombado pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Essa configuração ocorre com todas as cidades A, como ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Representação do mapa do Turismo brasileiro, com as categorizações das cidades: A, em verde; B, em azul; C, em amarelo; D, em laranja; e E em cinza, ao redor de Brasília, que concentra uma grande variedade de fixos do turismo, e, em seu entorno, cidades B, C, D e E, que dependem dela para a existência de seu turismo.



Fonte: os autores (2024), com dados de Brasil (2023b).

Esse movimento permite pensar que essa aproximação indica uma rede urbana provocada e protagonizada pelo turismo. Uma cidade categorizada como A concentra os serviços mais especializados do turismo. Como é dotada de melhor infraestrutura básica e turística, são nessas cidades onde os turistas chegam, vindos de outros lugares, macrorregiões ou países, devido às infraestruturas de transporte, como aeroportos e rodoviárias.

Assim, além da função de ter atividades produtivas do turismo, ela também possui o caráter logístico de “dissipador” do turismo, dada a presença dessas infraestruturas de grande porte, para outras cidades que têm produtos turísticos, mas em escalas menores. Essa importância também é percebida por Thery (2015), ao justificar

que essa dispersão é consubstanciada não só por turistas vindos de fora daquele território, mas também por moradores das cidades classificadas como A e, às vezes, B, que, devido à proximidade, fazem turismo – seja em “bate-e-volta”, em finais de semana, feriados ou pela existência de uma segunda residência – nas cidades classificadas em categorias inferiores. Dessa forma, um morador de cidade A, mesmo dentro de seu estado e de uma região metropolitana, como exemplificado na Figura 1, torna-se o principal fluxo turístico nas cidades circunvizinhas categorizadas como B, C, D e E. Por isso, uma cidade de categoria B depende de uma cidade de categoria A, assim como uma cidade de categoria C depende de outra(s) de categoria A e/ou B, e assim sucessivamente. Portanto, as cidades turísticas estão conectadas umas às outras, em decorrência dessa influência de uma cidade sobre a outra.

Dessa forma, ao observar essa realidade a partir dos textos de Boullón (2002), Dantas e Melo (2011) e Santos (2014a), é possível afirmar que as cidades A, em decorrência da especialização de seus fixos, estruturados a partir da circulação, consumo e distribuição do turismo, além de sua capacidade de produção econômica, criam uma órbita de influência entre as cidades circunvizinhas, notadamente classificadas como B, C, D e E, sob a ótica turística, promovendo assim uma rede urbana única do fenômeno turístico, que, como consequência, estimula a dinamização do espaço turístico regional brasileiro.

Da mesma maneira, essas influências não se dão somente das cidades A para as outras, mas também das cidades B para C, D e E; das cidades C para D e E; e das cidades D para E. No entanto, de maneira dialética, materializando as ações dentro-fora, mas também fora-dentro, as cidades E, D, C e B também influenciam A, pois os fixos delas também passam a ser configurados para atender a essa nova dinâmica regional.

Todavia, reconhece-se que há critérios frágeis para a classificação dessas categorizações. No fim, aqueles critérios descritos por Chemin, Fillipim e Abrahão (2021) são nada mais do que critérios burocráticos, no sentido weberiano, como uma forma de dominação legal através de normativas, visando dotar a gestão pública de um parâmetro sistematizado de atuação.

As classificações das cidades brasileiras como A, ao se observar a circulação, o consumo e a distribuição sobre o território brasileiro, reproduzem, no território, o mesmo arranjo do capital nacional e internacional: a) são categorizadas como A porque os municípios têm ou estão próximos de infraestruturas aeroportuárias, inclusive com voos internacionais, ou municípios com grandes infraestruturas de circulação, como rodovias duplicadas, portos para serviços de cruzeiros e itinerários de linhas de ônibus de viagem com maior densidade, mesmo que outras cidades sem esses fixos tenham um fluxo turístico maior; b) estão próximas das elites políticas e econômicas e, portanto, das sedes de comando – estatais ou empresariais – das unidades federativas; c) estão próximas às instalações produtivas da economia brasileira, logo, das cidades que mais geram riquezas no país e, portanto, têm mais fixos especializados, incluindo os de turismo; e d) estão próximas ao litoral, notadamente no Nordeste, onde esses lugares se configuram como *sites* de excitação turística, ou seja, atrativos que despertam grande interesse do imaginário subjetivo das pessoas, termo pensado por Wainberg (2000), que se adequa plenamente a essa realidade.

Em suma, os critérios são frágeis não por lógica fortuita, mas porque o turismo é apropriado pela própria reprodução capitalista do Brasil. As cidades classificadas como A são configuradas para esse fim, conforme já atestado por Cárdenas-Garcia et al. (2015), ao observarem que o desenvolvimento das economias nos territórios influencia o crescimento do turismo, isto é, ele geralmente se dá, de uma forma mais especializada, nas áreas onde o capital já está consolidado e a economia está mais desenvolvida. Este artigo corrobora com os autores e atesta que essa reprodução se dá não somente na escala global, mas também em inferiores, como as nacionais.

Essa reprodução não percebe as idiosincrasias e especificidades do território turístico, mas somente do próprio capital. Essa situação, assim, faz perdurar uma hegemonia das cidades A e, em menor grau, das cidades B. Destarte, a política é pensada para atender os interesses dessas cidades, e não as necessidades de expansão e consolidação do turismo e, sobretudo, das cidades que estão optando pelo turismo como uma via de desenvolvimento, notadamente a partir do turismo de base local ou comunitária, que são, logicamente, as que necessitam de um acompanhamento mais próximo da administração pública, por meio de recursos financeiros, orçamentários, técnicos e de pessoal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao interpretar Santos e Silveira (2012) e Santos (2014a), a partir da circulação, consumo e distribuição do turismo no território brasileiro, é plenamente visível que os municípios turísticos são intrinsecamente influenciados pela

interdependência entre fixos e fluxos no espaço geográfico. Os fixos, representando estruturas permanentes e forças produtivas, como hotéis e serviços turísticos, estão intrinsecamente ligados aos fluxos, ou seja, aos movimentos e interações dos turistas.

A especialização dos fixos, evidenciada pelas infraestruturas básicas e turísticas, define a capacidade de um território de atrair visitantes. Quanto mais desenvolvidos e diversificados esses fixos, maior é a complexidade dos fluxos turísticos. O advento dos meios de transporte modernos intensificou essa dinâmica, permitindo maior alcance geográfico e diversificação dos destinos. Assim, municípios com infraestruturas sólidas e variadas não apenas atraem um número significativo de turistas, mas também são classificados como destinos turísticos proeminentes, ilustrando a influência crucial de fixos e fluxos na divisão territorial do turismo e na categorização dos municípios como territórios turísticos.

Ao se perceber esses elementos, apesar do avanço comparado a políticas públicas anteriores, a Categorização dos municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro revela uma teia de redes urbanas do turismo que reflete as dinâmicas do capital no território nacional. A política pública reconhece fixos e fluxos de turismo que influenciam a estruturação do espaço. As cidades classificadas como A, que incluem todas as capitais estaduais e Brasília, são vistas como destinos turísticos consolidados e centros dispersores de turistas para áreas vizinhas. Esta categorização, contudo, demonstra critérios frágeis ao não refletir diretamente o fluxo turístico, como exemplificado pelos casos de Bento Gonçalves e Ouro Preto, que, apesar de grandes fluxos turísticos, não são classificadas como A.

A análise dos elementos de circulação, consumo e distribuição confirma a influência das cidades A na rede urbana do turismo. A circulação é evidenciada pela presença de aeroportos movimentados e infraestruturas de transporte que conectam essas cidades a outras regiões. O consumo é representado pelo número de turistas que efetivamente visitam e consomem os serviços turísticos, concentrados principalmente nas cidades A. A distribuição revela que as cidades A e B, frequentemente próximas aos maiores centros produtivos e econômicos do país, têm uma infraestrutura mais desenvolvida e, portanto, maior capacidade de atrair e gerir fluxos turísticos. Assim, as cidades A promovem uma rede de influências regionais, fortalecendo a rede urbana do turismo.

No entanto, a configuração das redes, estabelecida pela política pública, dada unicamente pelos critérios estipulados pelo órgão da superestrutura turística federal, é, em algumas situações, perturbadoramente frágil, já que seu recorte foi arquitetado, senão por um recorte unicamente tecnocrata, sem a percepção de eficiência e efetividade, mas por um recorte reproduzido ao sabor do mercado, que utiliza duas variáveis: o quantitativo de fluxos e o volume de arrecadação dos equipamentos de hospedagem, ou seja, uma consequência do anterior.

Assim, a categorização – e as redes urbanas do turismo geradas por ela – reproduz as desigualdades do capital nacional, concentrando recursos e infraestrutura nas cidades já favorecidas. As cidades classificadas como A tendem a ser aquelas com maior proximidade às elites políticas e econômicas, bem como aos grandes centros produtivos, refletindo a lógica capitalista de reprodução do capital no turismo. Esta abordagem negligencia suas especificidades e reais necessidades, que requerem maior apoio da administração pública para se desenvolver. Em última análise, a categorização favorece uma hegemonia das cidades A e, em menor grau, das cidades de outras classificações, perpetuando desigualdades e limitando o desenvolvimento equitativo do turismo em outras regiões.

Em 2024, com a publicização do V Plano Nacional de Turismo (2024-2027), há a intenção de mudança na categorização, a ser apresentada ao longo do ano de 2025, com três novos parâmetros: municípios turísticos; municípios com oferta turística complementar; e municípios de apoio ao turismo. A priori, aparenta criar uma hierarquia entre essas cidades, que pode também materializar uma rede urbana. Assim, espera-se que este artigo enseje uma discussão que perceba, também nessa política pública, um referencial teórico para tais pesquisas.

REFERÊNCIAS

- Barbosa, L. G. M., Oliveira, C. T. F. de, & Rezende, C. (2010). Competitividade de destinos turísticos: estudo de 65 destinos-chave para o desenvolvimento do turismo regional. *Revista De Administração Pública*, 44(5), 1067-1095. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7155>
- Beni, M.C. (2004). *Análise estrutural do turismo*. 10. ed., atual. São Paulo, SENAC São Paulo.
- Boullón, R. C. (2002). *Planejamento do espaço turístico*. [Planificación del espacio turístico]. (Trad.: J. Baptista, 2001). 3ª edição. Bauru/SP: EDUSC.

- Brasil. (2023a). Ministério do Turismo. *Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro: Perguntas e respostas*. http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Perguntas_espostas_Categorizacao_2019.pdf
- Brasil. (2023b). Ministério do Turismo. *Mapa do Turismo Brasileiro*. <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>.
- Brasil. (2023c). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2021*. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101990_informativo.pdf.
- Brasil. (2024a). Agência Nacional de Aviação Civil. *Dados e estatísticas – Passageiros em 2023*. <https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/dados-abertos/areas-de-atuacao/voos-e-operacoes-areas/dados-do-consumidor-gov/52-dados-do-consumidor-gov>
- Brasil. (2024b). *Anuário Estatístico Turístico Brasileiro de 2022*. Disponível em: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05/item/download/1269_7b49b8e69d439ff9d0b4946abda86ab1.html.
- Cárdenas-García, P. J., Sánchez-Rivero, M., & Pulido-Fernández, J. I. (2015). Does tourism growth influence economic development? *Journal of travel Research*, 54(2), 206-221. <https://doi.org/10.1177/0047287513514297>
- Castro, I.N. (2005). *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Chemin, M., Filippim, M. L., & Abrahão, C. M. de S. (2021). Projeção territorial e pontos de interesse em destinos turísticos da região Sul (Brasil): análise a partir do Mapa do Turismo 2019-2021. *Revista Brasileira De Pesquisa Em Turismo*, 15(3), e-2156. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2156>
- Correa, R.L. (1987). *Região e organização espacial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Ática.
- Correa, R.L. (1989). *O espaço urbano*. Rio de Janeiro, Ática.
- Cruz, R.C.A. (2003). *Introdução à geografia do turismo*. 2. ed. São Paulo, Roca.
- Dantas, N. G., & Melo, R. S. (2011). Análise da metodologia de hierarquização de atrativos turísticos como instrumento para elaboração de roteiros turísticos no município de Itabaiana (PB). *Caderno Virtual De Turismo*, 11(1), 147-163. <https://www.ivt.coppe.ufri.br/caderno/article/view/545>
- Dias, L. C. (2008). Redes: emergência e organização. In I. E. Castro, P. C. C. Gomes & R. L. Corrêa (Orgs.), *Geografia: conceitos e temas* (11ª ed., pp. 141–164). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Diniz, C. C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil: Nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, 3(1), 35–64. <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2306>
- Fernandes, B.M. (2013). *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*. Presidente Prudente/SP, FCT/UNESP.
- Ferreira, V.M. (2021). *Cadastur: obrigatoriedade, cumprimento da legislação e importância para o trade turístico no Estado do Amazonas*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Turismo). Universidade do Estado do Amazonas, Manaus.
- Fonseca, M.A.P; Todesco, C; Da Silva, R.C.(2022). *A interiorização do turismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Letra Capital. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/49374>
- Garcia, R.A., & Simões, R.F. (2014). Rede Urbana e Regionalização: uma proposta metodológica de ordenamento territorial para o Brasil. *Cadernos Do Leste*, 14(14), 75-90. <https://doi.org/10.29327/249218.14.14-5>
- Harvey, D. (2001). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- Hobsbawm, E. (2001). *A falência da democracia*. Folha de São Paulo. São Paulo, Caderno Mais.
- Lefebvre, H. (2006). *A produção do espaço* (D. B. Pereira & S. Martins, Trans.). (4ª ed.). Paris, Anthropos.
- Moura, R. & Werneck, D. Z. (2011). Rede, rede e região de Influência das cidades: um foco sobre a região sul. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, (100), 25–55. <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/223>.
- Prefeitura Municipal de Ouro Preto. (2024). *Inventário da Oferta Turística – Dezembro de 2023*. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1X5IF9vALi2c2QkHmV7dGY7jy2iSHvZ/view>.
- Silva, R.C. (2020). *A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil* / Rodrigo Cardoso da Silva. 248f.: il. Tese (Doutorado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Turismo. Natal.

- Santos, M. (2006). *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. 4ª edição. 2ª reimpressão. São Paulo, Edusp.
- Santos, M. (2014a). *Espaço e método*. 5ª Edição. 2ª reimpressão. São Paulo, Edusp.
- Santos, M. (2014b). *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. 6. ed. São Paulo, EdUSP.
- Santos, M.; Silveira, M. L. (2012). *Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. 4ª edição. Rio de Janeiro, Editora Record.
- Sousa, D. (2023). *A Economia Política do turismo*. *Ateliê do Turismo*, 7(2), 260 - 280. <https://doi.org/10.55028/at.v7i2.18737>
- Sousa, D. & Araujo Sobrinho, F. L. (2014a). O processo de regionalização no Programa de Regionalização do Turismo: uma discussão crítica. *Geofronter*, (10), e7593. <https://doi.org/10.61389/geofronter.v10.7593>
- Sousa, D. & Araujo Sobrinho, F. L. (2024b). Território, território usado e o fenômeno do turismo: uma discussão teórico-analítica. *Cenário: Revista Interdisciplinar em Turismo e Território*, [S. l.], 11 (2), 89–101. <https://doi.org/10.26512/rev.cenario.v11i2.48831>
- Souza, M. L. (2008). O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: I. E. Castro, P. C. C. Gomes & R. L. Corrêa (Orgs.), *Geografia: conceitos e temas* (11ª ed., pp. 77–116). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Sposito, E.S. (2008). *Redes e cidades*. São Paulo: Editora UNESP.
- Teixeira, V.; De Paula, R. F. (2017). Estado, Políticas Públicas e Território: um debate a partir da Geografia Política. *Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS)*, 19(2), 21-34. [//rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/315](http://rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/315).
- Théry, H. (2015). Lugares e fluxos do turismo nacional brasileiro. *Tourism Review*, 7(1). <https://doi.org/10.4000/vi-atourism.572>
- Wainberg, J. (2000). Cidades como sites de excitação turística. In: Castrogiovanni, A. C. (org.). *Turismo urbano*. (pp. 11-21). São Paulo: Contexto.

Informação dos Autores

Diogo Diniz de Sousa

Especialista em políticas públicas pelo IFB – Instituto Federal de Brasília. Bacharel em turismo, mestre em Geografia e doutorando em Geografia, ambos pela UnB - Universidade de Brasília. Integrante do Núcleo de Políticas Públicas de Turismo da Universidade de Brasília.

Contribuições: concepção da pesquisa, revisão de literatura, coleta de dados, análise de dados, discussão.

E-mail: diogodiniz40@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9137-1533>

Rodrigo Cardoso da Silva

Bacharel, mestre e doutor em Turismo pela UFRN – Universidade Federal de Brasília. Professor e pesquisador do Instituto Federal de Brasília no eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer.

Contribuições: revisão de literatura, análise de dados, discussão.

E-mail: 1223994@etfbsb.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8473-4244>