

Circuitos turísticos no Brasil: governança e políticas públicas

Tourist circuits in Brazil: governance and public policy

Fuini Labigalini Lucas¹

Recibido: agosto, 2012 / Aceptado: febrero, 2013

Resumo

Os circuitos turísticos (CTs) são tema recente nas políticas públicas para o turismo no Brasil. O conceito de CT compreende determinada área geográfica, caracterizada pela predominância de elementos culturais, históricos e naturais, criando uma identidade entre municípios que se consorciam, por meio da iniciativa privada e pública, para complementar os atrativos e equipamentos turísticos com objetivo de ampliar o fluxo e a permanência de visitantes, com consequente geração de emprego e renda. É um conceito e uma ferramenta de governança para o planejamento territorial e gestão de turismo em face de um movimento crescente de descentralização política de turismo do nível nacional para o nível dos estados e municípios. O objetivo deste trabalho é investigar os CTs como um novo tipo de governança territorial do turismo no Brasil, apresentando suas principais características, exemplos empíricos e seus pontos fortes e fracos como instrumento de desenvolvimento territorial local e regional.

Palavras-chave: Circuitos turísticos; turismo no Brasil; política pública; governança territorial.

Abstract

The Tourist Circuits (TCs) are a recent theme in public policy for tourism in Brazil. The concept of TCs includes a particular geographical area, characterized by the predominance of cultural, historical and natural elements, creating an identity between municipalities in a council, by private and public initiative, to complement the attractions and tourist facilities in order to enhance the flow and permanence of visitors, and generate employment and income. It is a concept and tool of governance for territorial planning and tourism management in the face of a growing movement of tourism policy decentralization since the national level to the level of states and municipalities. The aim of this paper is to investigate the TCs as a new type of territorial governance of tourism in Brazil, presenting their main characteristics, empirical examples and their strengths and weaknesses as a tool for local and regional territorial development.

Key words: Tourist circuits; tourism in Brazil; public policy; territorial governance.

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Curso de Geografia, Ourinhos-São Paulo (SP)-Brasil. Correo electrónico: lucasfuini@ourinhos.unesp.br

1. Introdução

Os circuitos turísticos (CTs) constituem tema recente nas políticas públicas para o turismo no Brasil. Trata-se de conceito e ferramenta de governança para planejamento e gestão territorial do turismo, diante de processos crescentes de descentralização da política turística do âmbito nacional para o estadual e intermunicipal.

O objetivo deste artigo é o de investigar os CTs como uma nova modalidade de governança territorial do turismo no Brasil, apresentando suas características principais, exemplos empíricos e suas potencialidades e fragilidades como uma ferramenta de desenvolvimento territorial. A metodologia utilizada nesse estudo será baseada no levantamento de documentos que tratem da governança territorial do turismo no Brasil e, apoiados em referencial teórico econômico-geográfico regulacionista¹, empreenderemos uma análise crítica da concepção de CTs, explorando sua dimensão política e espacial no Brasil, e no Estado de São Paulo em particular, em paralelo com algumas experiências no mundo. Nesse sentido, realizaremos uma avaliação do conceito, das políticas públicas e dos atores territoriais, à luz da hipótese de que esse tema (CTs) constitui uma nova modalidade de governança territorial no Brasil e em seu quadro subnacional.

Os circuitos turísticos são compostos por municípios geograficamente próximos e que se associam em função de interesses e possibilidades de explorar turisticamente seus respectivos patrimônios

históricos, culturais e naturais, assim como outros bens afins. É indispensável que pelo menos um desses municípios disponha da infraestrutura necessária para receber turistas, de modo que os turistas possam desfrutar dos atrativos dos demais municípios.

Trata-se, pois, de um novo formato de governança territorial em vigência no Brasil, associado a um contexto de mudanças políticas e econômicas presentes nos anos 1990 e decorrentes de dois fatores fundamentais:

- a) O movimento inicial de descentralização político-administrativo no Brasil dos anos 1990 e seus desmembramentos em programas de regionalização e de municipalização da gestão pública do turismo e de outras atividades socioeconômicas;
- b) A desconcentração das atividades industriais em território brasileiro e a emergência de polos e aglomerações produtivas e de serviços correlatos em municípios (pequenos e médios) e redes de municípios dentro e fora da aglomeração metropolitana de São Paulo e da própria região Sudeste, organizados ou não para explorar e ampliar as economias de escala e escopo associadas aos recursos e ativos específicos presentes nos territórios locais.

Este artigo se organiza em três partes principais: em um primeiro momento, abordaremos a importância do turismo como atividade econômica e sua organização e planejamento no Brasil através

do programa de regionalização turística. Em um segundo momento, trataremos da concepção de 'circuito turístico', compreendendo sua inserção em estados que utilizam essa denominação, e em terceiro e último ponto, estabeleceremos a relação entre CTs e governança territorial, conforme os atores principais que compõem esses arranjos e a natureza e característica principal da relação que estabelecem com os territórios locais/regionais.

2. A importância do turismo: Economia, política e geografia

Os circuitos turísticos surgem como formatos específicos da atividade turística, levando em conta os atributos físico-geográficos, econômicos e socioculturais de uma área através de um panorama integrado e sistêmico. Mas, o que constitui o turismo enquanto atividade econômica dotada de singularidades? O turismo, para Mathieson e Wall (apud Lage e Mi-

lone, 1996), pode ser definido a partir dos seguintes elementos: *a)* movimento temporário de pessoas para locais de destinos externos aos seus lugares de trabalho e moradia; *b)* as atividades exercidas durante a permanência desses viajantes no local de destino; *c)* as facilidades criadas para prover suas necessidades. A Organização Mundial de Turismo (OMT, 2001) entende o turismo como o deslocamento para fora do local de residência por período superior a vinte e quatro horas e inferior a sessenta dias, motivado por razões não-econômicas.

Segundo Lage e Milone (1996), a atividade turística se desenvolve em torno de um conjunto de bens e serviços, chamado de produto turístico. Esse produto turístico é formado pelos seguintes componentes: transporte, alimentação, acomodação e entretenimento. São esses elementos (Tabela 1) que determinam a escolha do turista para visitar um local específico, aparecendo como fatores que facilitam ou dificultam o fluxo de pessoas

Tabela 1. Atividade turística: atores e objetivos

Atores do Turismo	Objetivos Econômicos
1. Turistas	Buscam vários tipos de experiências de satisfações psíquicas e físicas, tentando maximizar a satisfação de suas viagens. A natureza da satisfação determinará os destinos escolhidos, tipos de transportes, alojamento, atividade de lazer, etc.
2. Empresas turísticas	Veem o turismo como oportunidade de maximizar seus lucros ao proporcionar os vários tipos de bens e serviços que o mercado turístico demanda
3. Governo	Assume o turismo como um fator econômico e político. No econômico, enfoca as entradas de receita e divisas que os cidadãos obtêm com essa atividade e a arrecadação de impostos devido aos gastos turísticos. No político, trata dos instrumentos que permitem distribuir os benefícios do turismo para toda a população da área
4. Comunidade Local	Representada pela população fixada no local que vê o turismo como um fator cultural. Para essa comunidade, um dos aspectos mais importantes é o efeito das inter-relações entre residentes e visitantes

Fonte: Lage e Milone, 1996: 31

para uma região. Na produção e oferta do produto turístico, participam determinados atores sociais que direcionam a atividade através de alguns objetivos.

A importância do turismo como atividade econômica, se justifica na atualidade ao se observar que muitos países, regiões e municípios têm nele uma importante fonte de renda e de sustentação da balança de pagamentos e do Produto Interno Bruto (PIB): *“Ele (o turismo) estimula o desenvolvimento do transporte de passageiros - aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo, etc.- e, com ele, a hotelaria. Certas indústrias regionais e o artesanato também têm se desenvolvido, de vez que os turistas procuram adquirir lembranças, souvenirs, dos lugares por onde passam.”* (Andrade, 1973: 245).

Andrade (1973) classifica o turismo em dois grandes tipos: turismo de estação e o turismo de passagem (Tabela 2).

De acordo com as estatísticas da Organização Mundial de Turismo (OMT, 2007), agência especializada das Nações Unidas, no ano de 2007 aconteceram 903 milhões de chegadas de turistas internacionais, um acréscimo de 6,6% em

relação a 2006. Os países mais visitados pelos turistas internacionais, em 2006 e em 2007, foram: a França em primeiro lugar, Espanha, em segundo, e Estados Unidos em terceiro. Em 2007, segundo a OMT, as receitas geradas em nível mundial pelo turismo internacional atingiram 856 bilhões de dólares (€ 625 bilhões), que, quando comparados com os 742 bilhões de dólares (€ 591 bilhões) gerados em 2006, representaram um crescimento em preços constantes de 5,6%. Os países que mais arrecadaram com o turismo internacional continuam se concentrando na Europa, mas o maior arrecadador individual em 2007 foram os Estados Unidos. Em 2007, os Estados Unidos obtiveram uma receita de 96,7 bilhões de dólares com o turismo, seguido pela Espanha, com 57,8 bilhões, e a França, com 54,8 bilhões. A Alemanha é o país que mais investe no turismo, com despesas de 82,9 bilhões de dólares (2007).

As dez cidades que aparecem como principais destinos turísticos no mundo, em 2006, são as seguintes: Londres, com 15,64 milhões de visitantes, Bangkok, com 10,35 milhões, Paris, com 9,7 mi-

Tabela 2. Variedades da atividade turística

Tipos de Turismo	Características
Turismo de estação	Aquele em que as pessoas se deslocam por um tempo longo, a fim de gozarem do clima de montanha, da praia, das estâncias hidrominerais etc.
Turismo de passagem	Aquele em que o turista se desloca em viagens rápidas, por áreas que oferecem grandes belezas naturais, monumentos históricos, a fim de verem o máximo de coisas em um menor tempo possível

Fonte: Andrade, 1973: 245

lhões, Cingapura, com 9,5 milhões, Hong Kong, com 8,14 milhões, Nova York, com 6,22 milhões, Dubai, com 6,12, Roma, com 6,03, Seul, com 4,92 e, Barcelona, com 4,69 milhões de turistas. Das dez atrações turísticas mais visitadas no mundo, cinco ficam nos Estados Unidos, como a *Times Square*, o *Memorial Park* e a *DisneyWorld*.

A situação do turismo no Brasil aos poucos tem melhorado, mas o país se coloca ainda em situação bem inferior, em termos quantitativos e qualitativos, aos principais destinos turísticos do mundo. Em 2007, o Brasil recebeu 5 milhões e 26 mil turistas internacionais, totalizando uma receita de 4 bilhões e 956 milhões de dólares. Os turistas que chegam ao Brasil vêm principalmente da Europa (Portugal, Alemanha, França e Itália) e da América do Sul (Argentina, Paraguai e Chile). Os principais destinos turísticos brasileiros são: Rio de Janeiro, São Paulo, cidades históricas de Minas Gerais, na região Sudeste; o litoral no Nordeste; o Pantanal mato-grossense e Brasília, no Centro-oeste; a Amazônia, na região Norte; e Florianópolis/Blumenau/Joinville, Cataratas do Iguaçu e Serras gaúchas, na região Sul. Mas, o número de turistas estrangeiros e a receita gerada pelo turismo no país ainda são muito pequenos se compararmos, por exemplo, o Brasil com a França, país com território comparativamente inferior e que apresenta receita turística quase catorze vezes maior. Em 2003, o turismo representava apenas 0,5% do PIB brasileiro, gerando, no entanto, cerca de 7% dos empregos diretos e indiretos no país (OMT, 2005).

Segundo estatísticas da Organização Mundial do Turismo, alguns fatores como o medo da violência, a precária infraestrutura de hospedagem e falta de pessoal capacitado podem ser motivos para explicar esta relativa baixa procura pelo Brasil como destino turístico. Contudo, uma das principais razões da baixa procura dos estrangeiros pelo Brasil se deve ao fato deste país se encontrar distante geograficamente dos países que são grandes emissores de turistas (Europa ocidental e América do Norte, pois, 85% das viagens aéreas feitas no mundo acontecem em, no máximo, duas horas de voo). “(...) o Brasil foi classificado no Índice de Competitividade em Viagens e Turismo de 2009 na posição 45 a nível mundial, mas entre os 133 países avaliados classificou-se na posição 2 em recursos naturais, e na posição 14 em recursos culturais, ainda que tenha se classificado na posição 110 em infraestrutura rodoviária e na 130 em segurança pública.” (OMT, 2009).

No entanto, o fluxo maior de viagens e receitas avindas com o turismo pode ser creditado ao turismo interno. Em 2007, segundo dados da EMBRATUR (Empresa Estatal de Turismo do Brasil), o setor turístico movimentou, entre receitas e despesas, mais de treze bilhões de reais. Entre as instituições financeiras federais que mais investem no turismo (Ministério do Turismo, 2008), aparecem o Banco do Brasil (R\$ 1.420.880.000,00), a Caixa Econômica Federal (R\$ 986.630.000,00), o Banco do Nordeste (R\$ 79.400.000,00), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-

BNDES (R\$ 66.6444.000,00) e o Banco da Amazônia (R\$ 16.434.000,00).

Buscando atingir metas econômicas e sociais qualitativas e quantitativas, o turismo, como indústria vasta e complexa, envolve um planejamento específico que lhe possibilita alcançar os seguintes objetivos: i) assegurar que os tipos de estratégias de desenvolvimento adotados nos locais de recreação e lazer (compras) sejam apropriados aos propósitos das zonas turísticas; ii) estabelecer um programa de desenvolvimento turístico congruente com a filosofia cultural, social e econômica do governo e da população do local visitado; iii) criar uma infraestrutura e proporcionar instalações recreativas adequadas para os visitantes e os residentes da localidade turística; iv) proporcionar uma estrutura ideal para elevar o nível de vida da população mediante os benefícios econômicos do turismo (Lage e Milone, 1996: 67).

Para se realizar um planejamento turístico deve-se investigar e avaliar a demanda turística, suas tendências e os atrativos reais e potenciais de cada área turística que serão promovidos e reformulados. A execução do plano turístico deve lidar, então, com determinados obstáculos internos (preço dos produtos turísticos, renda dos consumidores, publicidade efetiva) e externos (rotas de acesso à região turística: estradas, aeroportos; alojamentos; infraestrutura básica: saneamento, água, energia, bares, restaurantes, farmácias, postos de abastecimento; serviços de mão de obra treinada e capacitada; financiamento dos investimentos) que podem inviabilizar a

consecução das metas sócio-econômicas do planejamento preestabelecido (Lage e Milone, 1996). A atividade turística exerce, contudo, impactos sociais, econômicos e ambientais não somente positivos, podendo degradar áreas e recursos e aprofundar a segregação socioespacial se a oferta turística for mal planejada.

No Brasil, a maior instância regulatória para a atividade turística é o Ministério do Turismo, ligado ao governo federal. Sua missão é desenvolver o turismo como atividade econômica, capaz de gerar empregos, divisas e inclusão social, por meio de estratégias descentralizadas. Essa descentralização é direcionada por uma estratégia de regionalização dos produtos turísticos, incumbência da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Além disso, a EMBRATUR, o Instituto Brasileiro de Turismo criado em 1966, tem por objetivo atuar na promoção, comercialização e *marketing* de produtos, serviços e destinos turísticos. As principais diretrizes de gestão da atividade turística brasileira, na atualidade, e a 'descentralização' e 'regionalização'.

Segundo Cruz (2003), o turismo também compreende aspectos espaciais marcantes que definem uma 'Geografia do turismo', associando a atividade turística e suas modalidades (turismo de massa ou turismo alternativo), com os lugares e paisagens turísticas. O turismo introduz no espaço objetos definidos pela possibilidade de permitir o desenvolvimento dessa atividade, além de absorver objetos preexistentes, alterando seu significado original. Ainda, segundo a autora, todo espaço do planeta pode ser considerado

um espaço turístico, de acordo com os elementos técnicos, políticos, econômicos e culturais que valorizam uma porção do espaço em detrimento de outro. *“A intensificação do uso turístico de dada porção do espaço geográfico leva a introdução, multiplicação e, em geral, concentração espacial de objetos cuja função é dada pelo desenvolvimento da atividade. Entre esses objetos, destacam-se os meios de hospedagem, os equipamentos de alimentação e de prestação de serviços e a infraestrutura de lazer. Nesse processo de apropriação dos espaços pela prática social do turismo está a gênese dos territórios turísticos.”* (Cruz, 2003: 12).

3. O Programa Nacional de Regionalização do Turismo (PNRT) e os circuitos turísticos

Segundo informações do *site* do Ministério do Turismo (2013), o Plano Nacional de Turismo (PNT), fruto da parceria entre Ministério do Turismo (MTur) e da EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo) -proposto como plano plurianual para o período de 2007 a 2010- apresenta como alguns dos seus elementos centrais: os programas de regionalização do turismo, de planejamento e gestão da regionalização, de estruturação de segmentos turísticos, estruturação de produção associada ao turismo e apoio ao desenvolvimento regional do turismo.

O Programa de Regionalização do Turismo, conforme o PNT, busca a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no país através de uma

base territorial estabelecida. Baseia-se em um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios de flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões.

Já o Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização (PPGR) se compõe de um conjunto de projetos e ações para as regiões turísticas de todo o Brasil, contemplando desde atividades de articulação, sensibilização e mobilização até a elaboração, implementação e institucionalização das instâncias de governança regional voltadas aos planos estratégicos das regiões turísticas. Suas principais ações são: 1) inventário da oferta turística; 2) planejamento e gestão regional do turismo; 3) estruturação e gestão dos destinos indutores (são sessenta e cinco); 4) gestão das instâncias de governança regionais.

Mais especificamente sobre a definição de governança regional contida no programa, trata-se do conjunto de elementos institucionais responsáveis pela elaboração e operacionalização dos projetos de planejamento e gestão do turismo regional. O MTur tem como foco acompanhar o processo de instalação de instâncias e lideranças regionais, observando como se dá a gestão da rede regional e capacitando recursos humanos para o aprofundamento da institucionalização regional do turismo.

O Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos (PEST) busca o ordenamento e a consolidação dos segmentos turísticos por meio da articulação e o

fortalecimento de suas instâncias representativas e a padronização de referência conceitual, de modo a dar identidade a produtos turísticos, minimizar os efeitos da sazonalidade e aumentar e diversificar a oferta turística no mercado doméstico e internacional. Seus elementos estruturadores são: 1) as ações operacionais: fortalecimento institucional, formação de redes, estruturação, diversificação e qualificação da oferta turística, realização de pesquisas e estudos de demanda, promoção e apoio à comercialização e disseminação contínua do conhecimento; 2) segmentos de oferta trabalhados: a) turismo cultural (compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura); b) turismo de negócios e eventos (compreende o conjunto de atividades turísticas decorrentes dos encontros de interesse profissional, associativo, institucional, de caráter comercial, promocional, técnico, científico e social); c) turismo rural (conjunto das atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometidas com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade); d) turismo de sol e praia (constitui-se das atividades turísticas relacionadas à recreação, entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta de água, sol e calor); e) ecoturismo (segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patri-

mônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações); f) turismo de aventura (compreende os movimentos turísticos decorrentes da prática de atividades de aventura de caráter recreativo e não competitivo); g) turismo de pesca (compreende as atividades turísticas decorrentes da prática da pesca amadora, ou seja, atividade praticada com a finalidade de lazer, turismo ou desporto, sem finalidade comercial).

O Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo (PEPAT) se baseia em três principais ações: apoio à diversificação da oferta turística por meio dos produtos associados, valorização e divulgação dos produtos associados ao turismo e estruturação do turismo em áreas prioritizadas (áreas de investimento com impactos socioeconômicos em territórios com baixo índice de IDH).

Por fim, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (PRODETUR) busca assegurar o desenvolvimento turístico sustentável e integrado, proporcionar melhorias às condições de vida da população local, aumentar as receitas do setor e melhorar a capacidade de gestão da atividade em áreas de expansão e de potencial turístico. Trata-se de uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que realizará o aporte de recursos financeiros.

No Estado de São Paulo, o Ministério do Turismo apresenta no PNT um total de trinta e quatro regiões/roteiros

turísticos, abarcando quase a totalidade dos municípios do Estado. Esses roteiros se inserem em macro-regiões turísticas, cada qual com um conjunto específico de atrativos turísticos potenciais e/ou consolidados. As regiões turísticas definidas pelo Ministério do Turismo não condizem com a regionalização definida pelos circuitos turísticos no Estado, provocando a sobreposição de escalas de ação pública. O roteiro turístico com menor número de municípios é o de São Paulo, capital, com apenas um integrante, a própria capital metropolitana. Por outro lado, o roteiro com maior número de integrantes é o do Bem Viver, na região de Campinas, com quarenta e cinco municípios inseridos.

Uma das premissas da descentralização turística brasileira é permitir que as atividades econômicas e a comunidade local reconheçam um nível maior de territorialização em suas ações, no sentido de apropriação e uso do território local e fortalecimento de laços de identidade, criados e/ou mantidos pelo turismo. Em contrapartida, o turismo pode levar também à desterritorialização se subtrair da população local suas condições básicas de subsistência e seus laços de identidade cultural mais fortes.

Segundo Costa (2006), a territorialização implica em controle social do movimento no e pelo espaço, domínio concreto e apropriação simbólica de recortes socioespaciais em contextos históricos e geográficos delimitados. Já a desterritorialização é vista como sinônimo de destruição, desconstrução e desenraizamento pela modernização arrasadora, substituindo as formas de controle, apro-

priação e identidades políticas, econômicas e culturais preexistentes por outras, mormente articuladas à fluidez espacial e à concepção globalizadora de espaço em rede. Esse processo recente define uma reterritorialização, dando nova dinâmica às formas, funções e estruturas do espaço (Santos, 1991), sendo as formas consideradas objetos técnicos concretos, as funções tratadas como fluxos de atividades econômicas, políticas e sociais que fazem uso e dão valor às formas, e as estruturas, vistas como o arranjo espacial de objetos fixos e dos fluxos em um todo coerente, por exemplo, as cidades.

Desse modo, o turismo, articulado pela presença do Estado e pela ação das empresas privadas, atua intensamente no movimento de desterritorialização e de reterritorialização e, sua progressiva regionalização e municipalização, tende a acentuar esse movimento dialético, considerando que é no lugar que se realizam e concretizam as múltiplas possibilidades que a globalização econômica oferece, dando oportunidade para obtenção da mais-valia global e aceleração da produtividade espacial e da desigualdade dos lugares, conforme os arcabouços técnicos e organizacionais que cada subespaço apresenta (Santos 2009).

4. O significado de circuito turístico e sua abordagem nacional e internacional

A ideia de circuito turístico está associada diretamente a um tipo de planejamento turístico específico que se pauta no apro-

veitamento dos atrativos regionais associados à oferta de determinados serviços e infraestrutura (atividades de lazer e recreação, rede hoteleira, atividades comerciais, etc.) que permitam à área turística maximizar os benefícios econômicos (crescimento) e sócio-culturais (desenvolvimento) advindos com o fluxo turístico.

O advento dos circuitos turísticos no Brasil -enquanto designação setorial específica para os circuitos espaciais produtivos- tem sua origem vinculada à formação de 'pacotes' e 'roteiros' pelas agências de turismo reunindo os principais atrativos turísticos de municípios vizinhos. Na França os circuitos recebem a denominação de 'Tours', estimulando a exploração dos potenciais turísticos de certa região por meio do planejamento racional e dotação de infraestrutura viária, hoteleira e de lazer.

No continente europeu, as grandes agências de viagens e de turismo optam por organizar roteiros para passeios em grupos. Tais roteiros passam por várias cidades próximas em período de tempo determinado, oferecendo ao turista um maior número possível de experiências e atrativos naturais e culturais, ao mesmo tempo em que fomenta as economias locais e o consumo turístico, estimulando cidades vizinhas a se organizarem para a oferta de infraestrutura e equipamentos turísticos de qualidade. A maior parte dos turistas estrangeiros que se dirigem à Europa, inclusive os brasileiros, aderem aos pacotes para circuitos turísticos, com o objetivo de otimizar a relação entre atrativos turísticos, deslocamentos aéreos e terrestres e período de viagem.

A CVC, maior companhia de viagens do Brasil, organiza roteiros turísticos para a Europa em circuitos, com pacotes aéreos e terrestres, em períodos que variam de nove a dezessete dias. Por exemplo, para os brasileiros que queiram aderir ao pacote aéreo Lisboa-Madri e Paris, o período é de dez noites, com três hospedagens em Lisboa, três em Madri, uma em Bordeaux e três em Paris, com visitas aos principais atrativos turísticos desses lugares acompanhados de guias credenciados.

Em Portugal, a organização do turismo por circuitos já é tradicional, com a divisão dos roteiros por regiões do país (Norte, Centro, Costa e Sul de Lisboa, Alentejo e Algarve) em circuitos ou *tours* (Minho, Porto, Coimbra, Fátima, Lisboa, Estoril, Sintra, Évora e Algarve) ([http://www.portugalvirtual.pt.](http://www.portugalvirtual.pt)) No Brasil, a principal procura ainda ocorre para destinos pontuais, como Fortaleza, Natal, Porto Seguro, Rio de Janeiro, ainda que nessas viagens o turista acabe por visitar atrativos em municípios vizinhos, como é o caso do roteiro para cidades históricas mineiras, cuja referência para hospedagem é Ouro Preto.

É importante salientar, neste sentido, que o setor do turismo brasileiro se encontra em expansão nos últimos anos, considerando o fluxo de turistas, investimentos públicos e privados e postos de trabalho gerados. *“O aspecto mais surpreendente (...) é que, contrariamente ao que era de se esperar, os impactos negativos da crise (refere-se à crise financeira mundial desencadeada em 2008) foram mais intensos no conjunto da*

economia do que nas atividades essencialmente turísticas. Nos dois primeiros meses observados (out. e nov. de 2008), a taxa de crescimento da ocupação do turismo, relativamente à média de 2008, superou a ocorrida nesses meses, nos quatro anos precedentes. Isso sugere uma capacidade de resistência à crise do setor turismo, pelo menos no curto prazo. Em novembro de 2008, o número de ocupados no turismo foi 2,5% superior ao número médio de ocupados no turismo em 2008. Nos anos precedentes, a média desse percentual foi de 1,3%.” (Zamboni e Camargo, 2009: 78).

Como forma de melhorar o desempenho turístico do Estado de Minas Gerais, o governo estadual oficializou em 2002, por meio de sua secretaria de Turismo, a proposta dos circuitos turísticos, com base na ideia de organizar as diversas atividades econômicas existentes em uma região através do estímulo turístico em um complexo integrado dos atrativos locais coordenados por meio das estratégias e diretrizes coletivas.

Neste caso, segundo o relatório da Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais, de 2002; os Circuitos Turísticos: *“Compreendem determinada área geográfica, caracterizada pela predominância de certos elementos da cultura, da história e da natureza, que são fortes elementos de sedução para o viajante, além da identidade entre os municípios que se consorciaram para complementar os atrativos e equipamentos turísticos com objetivo de ampliar o fluxo e a permanência dos turistas, com conseqüente geração de emprego e renda. Os circui-*

tos turísticos aparecem também como formas de organização social, onde o papel da iniciativa privada é fundamental, embora necessite da participação efetiva do poder público, nas três esferas, municipal, estadual e federal.” (Bolson, 2006: 3).

Em Minas Gerais, segundo a Secretaria de Turismo do Estado, a ideia de se agrupar municípios em circuitos turísticos nasceu da necessidade de se explorar melhor o potencial do Estado nesse setor. No final dos anos de 1990, à medida que se estimulavam as tradicionais cidades e localidades turísticas de Minas a promover uma revisão de seus posicionamentos e ações em relação ao turismo, vislumbra-se a geração de oportunidades também para os municípios vizinhos. Estes passariam não só a explorar suas respectivas potencialidades, mas também a contribuir para a diversificação da atratividade e ou da infraestrutura turística de sua região. Paralelamente, a atenção dos municípios se voltava para um interesse em comum: buscar, na atividade turística, alternativas para alcançar o desenvolvimento autossustentável.

Fortalecia-se, assim, o estímulo a uma forma de associativismo que resultaria no circuito turístico. O circuito foi visto, então, como meio para se estruturar melhor a atividade turística municipal e regional, para atrair mais turistas à determinada região, estimular sua permanência ali por um tempo maior, e conseqüentemente, o movimento do comércio e dos serviços turísticos. Percebeu-se que a proximidade entre determinados municípios, a despeito de suas afinidades

ou diferenças, significava novas possibilidades em relação ao desenvolvimento turístico.

No Estado de Minas Gerais existem atualmente cinquenta e dois circuitos turísticos cadastrados pela Secretaria de Turismo, abarcando uma grande variedade de setores e atividades e exibindo níveis diferenciados de desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura, integração produtiva, cooperação socioinstitucional e capacidade competitiva das atividades locais.

Considerando a sua grande variedade e especificidade setor-território, esses circuitos podem ser agrupados segundo alguns atributos principais: a) belezas naturais (montanhas, cachoeiras, trilhas); b) qualidade das águas e do clima (estâncias); c) referenciais históricos e culturais; d) produção agrícola e industrial típicas; e) gastronomia.

Além disso, cada um destes circuitos, com seu atrativo turístico principal, deve formar comitês gestores para elaborar diretrizes gerais que coordenem as ações dos municípios integrantes do circuito. Isto pode ser feito por meio de variadas estruturas de governança, como os consórcios intermunicipais, associações, agências de desenvolvimento regional, OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), não se caracterizando como órgãos fechados aos prefeitos e poderes públicos, pois se abrem à participação de empresários, da comunidade, de instituições de classe, do terceiro setor, de instituições de ensino e das próprias prefeituras.

4.1 A política dos circuitos turísticos no Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, especificidade deste estudo, a política de apoio ao turismo tem como um dos seus enfoques a questão dos circuitos turísticos (CTs), sendo, no entanto, menos específica que a política turística de Minas Gerais, pois não há clareza legal e institucional do que vem a ser CT e como se confere a uma rede de municípios essa titulação, ficando a cargo das estruturas de governança de cada circuito os critérios para autorizar a entrada de um novo município, como disse Renê Tomasetto (Diretor Executivo do Circuito das Frutas).

Os circuitos turísticos paulistas são criados conforme projetos encaminhados pela Assembléia Legislativa estadual, e posteriormente chancelados pelo chefe do executivo. Portanto, atendem às demandas locais e a pedidos de grupos de poder politicamente constituídos. Os municípios com vocação turística, buscando o desenvolvimento local, passam a depender do fomento e cooperação entre si e com órgãos de apoio, como o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa) e FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), a fim de promoverem a integração dos roteiros e sua publicidade em feiras do setor e agências de viagens.

As ações de fomento aos circuitos turísticos paulistas são coordenadas pela Secretaria Estadual de Turismo (SETur), com apoio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia. No *site* da SETur, no portal do governo do Estado de São Paulo, os circuitos turísti-

cos são tratados como regiões turísticas e definidos da seguinte maneira: “*É a maneira utilizada para vender o turismo em São Paulo em feiras, eventos e etc. São 28 grupos de municípios com características em comum, as quais são utilizadas para que eles se promovam como produtos turísticos por meio de roteiros e circuitos. Só são levadas em conta as cidades que tem a promoção turística em evidência. Esses circuitos e roteiros estão dentro das regiões turísticas.*” (Secretaria de Turismo/SP, 2012).

A definição da SETur, mesmo que bastante superficial, deixa revelar o seu objetivo principal em fomentar a turismo no Estado através de CTs: tratar os municípios integrantes como produtos, transformando parcelas do território como mercadorias alvo do consumo de turistas externos. A visão pública de desenvolvimento, muito calcada no mercado e no econômico, torna a ferramenta de CTs bastante limitada enquanto estrutura de governança territorial capaz de promover mudanças quantitativas e qualitativas pertinentes ao desenvolvimento mais amplo, promovendo benefícios econômicos, sociais, culturais e ambientais às comunidades locais. No entanto, as práticas e políticas territoriais revelam uma complexidade muito maior do que a definição da SETur deixa revelar, expondo, no contexto de suas governanças, temáticas e preocupações da mais alta relevância para os municípios inseridos.

Reforça-se também a imagem dos circuitos turísticos associada à paisagem enquanto atrativo para o visitante e objeto de consumo, ocultando a diversidade

socioeconômica e cultural regional e ignorando o caráter político que configura um CT, envolto em estruturas de governança definidas por redes de poder alcançadas na concessão de privilégios em acordos e compromissos, canalizando recursos públicos de diversas fontes para a atividade turística. “*De história à natureza exuberante, de artesanato à religião, passando por alambiques e gastronomia de primeira linha. Os roteiros de turismo e lazer pelo Estado de São Paulo estão cada vez mais profissionalizados e atraem um número crescente de visitantes. São oito Circuitos Paulistas formatados e estruturados para receber turistas, que até ganharam destaque no último Salão de Turismo, evento nacional realizado no final de maio em São Paulo. Há ainda outros oito projetos em fase de adequação.*” (Portal G1/EPTV, 2011).

Atualmente existem no Estado de São Paulo vinte e sete circuitos turísticos, cada qual com um atrativo diferente. Vinte e cinco quatro deles possuem o elemento de contigüidade geográfica, pelo menos para maior parte dos municípios, e três deles são roteiros mais amplos que foram incorporados como circuitos turísticos (Rota da Liberdade, Fazendas Históricas e Caminho do Sol). A territorialização dos CTs do Estado deixa entrever dois importantes elementos:

- a) A forte concentração espacial de CTs nas faixas central e leste do Estado, sobretudo no entorno das aglomerações metropolitanas de São Paulo e de Campinas. Tal fato deixa revelar que

uma política de desenvolvimento focalizada em CTs poderia contribuir com a diminuição das desigualdades socioeconômicas sub-regionais, ou reforçá-las. Caberá ao Estado oferecer o aporte técnico e financeiro às regiões em branco no mapa para criarem e mobilizarem externalidades territoriais necessárias à atração de investimentos;

- b) A variedade de motivações configuradoras de CTs no Estado, com vinculações associadas ao patrimônio natural (águas, cuevas, chapada, serras), ao

processo histórico de formação da região (roteiro dos bandeirantes, vale histórico, taipa de pilão), simbolismo religioso (turismo religioso), cultura típica (cultura caipira, sertanejo), produto ou segmento de atividade em destaque (frutas, ciência e tecnologia).

Os principais circuitos turísticos paulistas (Tabela 3) estão discriminados abaixo, identificados nos sites da Secretaria Estadual de Turismo e da Associação Paulista de Circuitos Turísticos (APCTuris)².

Tabela 3. Circuitos turísticos do Estado de São Paulo

Nome do Ct	Número de Municípios	Município de Referência
Águas Paulista	10	Águas de Lindóia
Café com leite	18	São João da Boa Vista
Caminho das Nascentes	10	Mogi das Cruzes
Caminhos do Rio Tietê	8	Jaú
Caminho do Sol	10	Piracicaba
Cavernas da Mata Atlântica	4	Iporanga
Centro-oeste paulista	10	Bauru
Chapada Guarani	5	São Carlos
Ciência e Tecnologia	13	Campinas
Cultura caipira	9	Taubaté
Dos Lagos	10	Ituverava
Entre Serras e águas	13	Bragança Paulista
Espelho d'água	5	Santa Fé do Sul
Fazendas históricas	11	Campinas
Frutas	10	Jundiaí
Ituparanga	7	Votorantim
Lagamar	4	Ilha Comprida
Litoral Norte Paulista	4	Ubatuba
Mantiqueira	7	São José dos Campos
Oeste Rios	10	Presidente Prudente
Pólo Cuesta	10	Botucatu
Rota da Liberdade	14	Guaratinguetá
Roteiro dos Bandeirantes	8	Itu
Sertanejo	6	Barretos
Taypa de Pilão	5	São Roque
Turístico Religioso	3	Aparecida do Norte
Vale Histórico	6	Queluz

Fonte: Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, 2012

Outro elemento importante revelado na definição institucional sobre CTs é que eles estão inseridos no contexto de determinadas macrorregiões e regiões turísticas. O Estado de São Paulo possui trinta e quatro regiões turísticas que se encaixam dentro de catorze macrorregiões turísticas. Essa definição é utilizada tanto pela Secretaria de Turismo do Estado quanto pelo Ministério do Turismo. Esta divisão foi feita por dirigentes municipais de turismo (Conselhos Municipais de Turismo/COMTURs, prefeituras, coordenadorias e secretarias), levando em consideração a proximidade geográfica entre municípios e a afinidade entre seus produtos turísticos, sendo um elemento organizador na aplicação e no desenvolvimento de programas e projetos voltados ao turismo no Estado.

Deste modo, nota-se a superposição de modalidades de governança e de regulação territorial da atividade turística no Estado, pois tanto CT quanto Regiões Turísticas acumulam a função de serem os elementos organizadores dos projetos turísticos para os municípios paulistas. Tomando como exemplo o caso de Jundiaí, cidade de porte médio do interior do Estado de São Paulo, é possível perceber o acúmulo de estruturas regionais de governança para o turismo em um mesmo município. O município de Jundiaí está localizado na macrorregião das Entradas e Bandeiras, mais especificamente na região turística do Bem Viver, que conta com quarenta e cinco municípios. Desses quarenta e cinco municípios, dez deles compõem o circuito turístico das frutas. Essas estruturas de governanças

superpostas podem ser benéficas para o conjunto de municípios inseridos dentro delas à medida que reforcem os laços de cooperação político-institucionais, possibilitando o desenvolvimento turístico regional devido à maior representatividade de seus atores em outras esferas públicas, aumentando os recursos disponíveis para investimentos em infraestrutura, sinalização, recursos humanos, entre outros. No entanto, podem ser prejudiciais pelo fato de realizarem funções parecidas e sobreponem ações e programas com as mesmas finalidades, gerando inoperância, baixa eficiência e incompreensão da população.

O SEBRAE/SP tem sido responsável por muitas das ações específicas para regiões do Estado com potencial de se organizarem em circuitos turísticos, destinando apoio técnico e viabilizando aportes financeiros para melhoramento dos serviços turísticos regionais. O Sebrae atua no Estado através de seus escritórios regionais. Está presente também em feiras e eventos voltados ao turismo, como no exemplo abaixo, salientando que seu foco é o apoio ao micro e pequenos negócios, elementos essenciais para o pleno desenvolvimento dos territórios.

Das declarações e análises expostas, podemos inferir que a questão dos CTs está envolvida em um quadrante que Santos (2009) denomina através da relação entre 'Globalização', 'Norma', 'Território' e 'Evento'. O evento é o veículo que conduz à realização de algumas das possibilidades existentes no mundo, sendo vetor de uma determinada formação social instalada em um país, região ou

lugar, posto que o lugar é depositório final de um evento. O território é o dado espacial da harmonização entre lugares e agentes (grandes empresas, Estado e grupos sociais) nele instalados, através da produção de informação entendida por dois tipos de mediação: técnica (sistema de transportes e telecomunicações, infraestrutura) e jurídica (normas, regras, leis). A norma designa os princípios explícitos, objetivos e regras de organização dos objetos e ações no espaço.

A ideia de ordem está diretamente vinculada à norma. No quadro da globalização, enquanto um conjunto de fluxos controlados pelas empresas globais e os governos globais (Banco Mundial, FMI), há a produção privatística de normas particulares e indiferentes aos contextos locais, ações estas que se concentram em determinados pontos, conforme os vetores técnicos, informacionais, econômicos, sociais, políticos e culturais. Assim, as ações na esfera mundial são desterritorializadas, compondo um quadro de possibilidades. Os territórios locais atuam como norma, o território normado, servindo como mediação do mundo com o lugar por ser este a sede da ação concreta, reunindo na escala do cotidiano, da cooperação e da socialização todos os elementos do espaço: homens, empresas, instituições, formas sociais e jurídicas e formas (Santos, 2000; 2009).

O circuito turístico se apresenta concretamente através de uma série de eventos espaciais, como as feiras de produtores, comércio local, festas, exposições, campanhas de divulgação etc., que apresentam uma espacialidade e historicidade

próprias. Compõe também um território subnacional organizado por determinados agentes (governança), que operam projetos e produzem e utilizam informações técnicas e jurídicas, articulando o nacional (MTur, EMBRATUR), regional (Secretarias de Turismo, SEBRAE, FIESP) e local (Prefeituras, vereadores departamentos municipais). Além disso, as associações e consórcios criados para viabilizar institucionalmente os CTs atuam como normas territorializadas que confrontam ou assimilam os vetores da globalização, reforçando as raízes identitárias locais ou destruindo-as para dar lugar às possibilidades da economia-mundo.

5. A governança territorial dos Circuitos turísticos

Compartilhamos com as concepções de Benko (1996), Benko e Lipietz (1994), e Storper e Harrison (1994) sobre o termo governança, definindo-o como sendo:

- a) A sociedade política local/regional que designa as formas de regulação intermediárias entre a materialidade da aglomeração urbana e o governo/legislação/ação estatal, não sendo nem puramente mercantil, nem puramente estatal;
- b) A condução de uma organização humana que é mais ampla que um governo (estrutura político-territorial), tratando-se da regulação das relações de poder e de coordenação;
- c) O modo de regulação das relações entre unidades produtivas, sendo

uma forma de organização interempresarial que ultrapassa as relações mercantis, envolvendo a organização industrial, divisão social do trabalho, instituições, convenções, localizações e redes de poder e hierarquia.

Portanto, a ideia de circuitos turísticos foi concebida como uma forma de governança das atividades turísticas em escala regional, sendo transferidas responsabilidades econômicas e políticas do governo federal, gradualmente, para os estados e municípios. Nesse sentido, os circuitos turísticos são estruturas formalizadas, definidas por lei, que agregam atores públicos e privados para a gestão do desenvolvimento turístico nos municípios que compõe o circuito. Portanto, participam da governança do circuito mais diretamente, os níveis político-administrativos fundamentais do:

- a) União: estabelece os princípios norteadores do programa de descentralização regional e municipal do turismo, transferindo responsabilidades, receitas e orientações técnicas e de gestão institucional para os entes menores, que construíram as estruturas de organização e administração do turismo em âmbito subnacional;
- b) Estado: como unidade federativa e que tem a responsabilidade de definir as características de um CT em sua jurisdição e de estabelecer políticas para orientar, qualificar e financiar os municípios e seus atores públicos e privados para administrarem seus

serviços turísticos em estruturas regionalizadas, como os CTs;

- c) Município: como ente federativo, tem a responsabilidade de participar como membro efetivo de um consórcio ou associação intermunicipal que executará a política de turismo para o conjunto de municípios, construindo coletivamente o plano turístico regional, estabelecendo relações privilegiadas de comunicação com as autoridades estaduais e federais, fomentando as atividades de turismo em seu município e alocando recursos para a dinamização das atividades econômicas vinculadas ao turismo.

As estruturas públicas de governança de CT inicialmente se constituem como formas de regulação setoriais, para uma atividade específica, mas a depender da relevância do turismo regional e da capacidade de poder político e econômico dos municípios componentes, essas formas de governança tendem a ampliar seu conjunto de temas de interesse e acabam se constituindo em uma estrutura mais ampla de planejamento, fomento e acompanhamento do desenvolvimento econômico, tomando para si tarefas que não foram previstas no início da construção institucional.

Como o turismo é uma atividade socioeconômica de difícil delimitação e mensuração, torna-se um processo natural se incluir temas como: pobreza, emprego, informalidade, educação, saúde, meio ambiente, obras públicas; na pauta de compromissos e convenções que buscam

implementar os atrativos, atividades e recursos humanos e econômicos do turismo em uma territorialização constituída.

No contexto dos municípios se colocam, sobretudo, três grupos de atores territoriais com interesses e formas de atuação distintas:

- a) A iniciativa privada: constituída pelo diversos tipos de empresas de diferentes portes (micro, pequenas, médias e grandes), e seus proprietários, que buscam ampliar suas margens de lucro e mercados consumidores apostando em diferentes dosagens de capital e trabalho adequadas às suas estratégias concorrenciais. Para proteger, ampliar e preservar seus interesses coletivos, na arena pública, se reúnem em associações, sindicatos patronais ou câmaras específicas que os representam em acordos e compromissos com poderes públicos e sociedade civil, ampliando sua margem de negociação e barganha política. Conforme o porte da empresa e o segmento de atividade, os interesses e objetivos vão variar significativamente. No segmento turístico, são representantes da iniciativa privada: hotéis e meios de hospedagem, restaurantes, bares e lanchonetes, agências de viagens/passeios e receptivos turísticos, parques turísticos e de lazer, proprietários locais associados ao turismo, como lojas comerciais, propriedades rurais; serviços gerais (supermercados, farmácias, oficinas, etc.).
- b) O poder público local: as prefeituras, com suas secretarias/departamentos/

diretorias específicas e seu quadro de funcionalismo, constituem os agentes públicos que buscam oferecer bens e serviços coletivos à população no sentido de satisfazer as necessidades municipais de desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental. Se considerarmos que o turismo é uma atividade com sensíveis impactos públicos, o poder público local pode dar apoio e destinar recursos financeiros às atividades e infraestruturas turísticas no sentido de propiciar dinamismo econômico ao município, atraindo consumidores às atividades econômicas locais, gerando renda que se reverte em investimentos na expansão de negócios e geração de empregos formais e informais. Como a atividade turística envolve, geralmente, o patrimônio natural e histórico-cultural das cidades integrantes dos CT, o estímulo à preservação e valorização desses patrimônios pode ser também reconhecido como uma política local de apoio aos segmentos cultural e de conservação do meio-ambiente natural. Pode ocorrer também uma política pública local de investimento no *marketing* turístico municipal, mais focada nos negócios do que na população, fazendo aumentar a segregação socioespacial entre turistas e moradores e contemplando apenas uma pequena parcela dos moradores e dos bairros do município. Para ampliar o contorno democrático na gestão de alguns setores públicos, como saúde, educação ou mesmo o turismo, a municipalidade pode criar conselhos

municipais compostos por representantes das prefeituras, empresariado e sociedade civil, com poderes de interferir nos rumos da gestão municipal e controlar a aplicação e distribuição de recursos para investimentos públicos;

- c) Sociedade civil organizada: neste segmento se colocam as entidades representativas de classes de trabalhadores, como os sindicatos, as organizações não-governamentais (ONGs), entidades filantrópicas, associações de moradores, cooperativas, entre outras. Como reflexo mais direto das demandas da comunidade local, a participação desse segmento nas estruturas de governança de CT é elemento fundamental para amenizar os rumos mais privatísticos e monopolistas que os empresários podem dar às negociações estabelecidas em consórcios e associações. As representações de trabalhadores e segmentos menos favorecidos têm sido geralmente negligenciadas em esquemas de gestão intermunicipais, colocando-as sempre em posição subalterna no poder de voz e voto ou, quando da participação, caindo no equívoco de se considerar muitas vezes o interesse da iniciativa privada como interesse público.

6. Considerações finais

Como é um tema recente na agenda política brasileira, a discussão sobre circuitos turísticos ainda carece de rigor teórico e de embasamento científico, estando

muito associada aos manuais e agendas de órgãos e serviços públicos. Nesse artigo caracterizamos os circuitos turísticos como uma nova forma de governança territorial no Brasil, resultado da descentralização e regionalização da política nacional para o turismo e pela organização local e regional de atores e instituições, apoiados pelos Estados da federação, para explorar turisticamente seus recursos naturais, econômicos, culturais e históricos e incrementar o desenvolvimento econômico, e porventura social, de municípios e redes de municípios.

Posto isso, fizemos este estudo através de três eixos centrais. No primeiro, desenvolvemos reflexões teóricas, a luz de fatos específicos, sobre a associação dos CTs e o conceito de governança; no segundo, buscamos compreender o conceito de turismo e o cenário conjuntural da atividade no Brasil e no mundo, tendo em vista as propostas de regionalização da governança turística no cenário brasileiro, e no terceiro, efetuamos uma revisão das definições e das estratégias estaduais de política pública para circuitos turísticos, destacando o contexto socio-territorial do Estado de São Paulo.

Assim, concluímos provisoriamente que a construção da governança territorial nos circuitos turísticos brasileiros é um processo recente e parcial e que reforça o caráter territorial das regiões turísticas, pois envolve relações de poder, produção e apropriação de recortes espaciais. Tal apropriação ocorre em termos econômicos, com a estrutura produtiva e a economia industrial e de serviços (hotelaria, restaurantes, operadores tu-

rísticos) inseridas em cada conjunto de municípios; em termos políticos, com a formação e reconhecimento de consórcios e das associações intermunicipais como estruturas de tomada de decisões, de planejamento e desenvolvimento do turismo regional em articulação com os níveis federal e estadual de poder; e culturais, com a busca de (re)territorializar os produtores e membros da comunidade e manter a imagem do CT associada à história e cultura local, com produtos, patrimônio arquitetônico e natural e elementos imateriais típicos (música, festas, hábitos), registros da identidade dos territórios e que atraem o turismo devido à peculiaridade de algumas paisagens regionais, fluxo este que pode criar economias de escala além da capacidade de controle, produzindo a contrapartida da desterritorialização e quebra de vínculos identitários.

Retomando a exploração da temática da governança territorial dentro do contexto mais amplo de avaliação do bem-estar social da comunidade local e regional que convive com os projetos de desenvolvimento territorial, finalizamos esse artigo com alguns questionamentos críticos que também se fazem relevantes para observação em futuros estudos a explorar a temática específica do desenvolvimento territorial e da governança, em especial nos nível local e regional:

- a) As estruturas de governança territorial de CTs têm a capacidade de solucionar ou amenizar problemas sociais, distribuindo os incrementos de riqueza para a população local?
- b) Para o que e a quem serve as estruturas de governança: para reforçar interesses privados e corporativos, de determinados segmentos de atividade econômica (turismo, por exemplo), ou para favorecer um desenvolvimento territorial com inclusão social?
- c) Como o poder público local deve se comportar em relação às modalidades de governança de CTs? A intervenção do Estado na construção institucional de circuitos turísticos favorece o bem-estar social ou reforça interesses constituídos?
- d) A ampliação da participação de sindicatos, associações de classe, movimentos comunitários e ONGs (Organização Não-Governamental) poderia favorecer a população socialmente excluída dentro de projetos de governança e de desenvolvimento territorial, como os CTs? Tal participação é possível ou desejável dentro dos parâmetros atualmente de regulação dos CTs?

7. Notas

1. A Escola da regulação ou teoria da regulação é uma corrente heterodoxa do pensamento econômico de origem francesa. Baseia-se no conceito de regulação econômica. A teoria foi concebida em meados da década de 1970, dentro do *Centre pour la recherche économique et ses applications* (Cepremap), com base nos trabalhos de Michel Aglietta, André Orléan, Bernard Billaudot, Robert Boyer, Benjamin Coriat (do CEPN, *Centre d'économie de Paris Nord*) e Alain

Lipietz. Teve como ponto de partida uma crítica severa à economia neoclássica, a qual procurou ultrapassar através de uma síntese eclética entre keynesianismo, marxismo, institucionalismo americano, historicismo alemão e a Escola dos Annales. A obra de Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme* (1976) vale como fundadora desta corrente. Segundo a abordagem regulacionista, o capitalismo é um sistema naturalmente instável, sujeito a crises cíclicas. Porém, ele consegue se reproduzir durante um determinado período, através da criação de um aparato regulatório que, uma vez aceito pelos agentes econômicos, tende a agir de forma anticíclica. Desta forma, a abordagem regulacionista é uma crítica ao marxismo ortodoxo, uma vez que, segundo os teóricos da regulação, as crises do capitalismo não redundam em sua superação.

Um importante conceito utilizado pela escola da regulação é o de regime de acumulação. Um regime de acumulação pressupõe um padrão de organização da atividade produtiva adequado ao padrão de consumo, isto é, um nível de atividade econômica compatível com a demanda efetiva (oferta agregada = demanda agregada), o que evitaria crises de superprodução ou situações de elevado nível de inflação. Outro conceito fundamental é o de modo de regulação, entendido como um conjunto de leis, valores e hábitos que medeiam a relação com o regime de acumulação e mantêm a coesão social. Os elementos que constituem um modo de regulação são as chamadas formas estruturais. A abordagem regulacionista destaca cinco importantes formas estruturais na sua análise: Forma de adesão ao Sistema Internacional: estabelece a forma de inser-

ção no comércio internacional, que pode ser na forma de livre circulação de bens e serviços (Divisão Internacional do Trabalho) ou através de acordos comerciais regulados por organizações multilaterais (GATT, OMC); Padrão monetário: estabelece um padrão de pagamentos internacional, a exemplo do padrão ouro-libra e o padrão ouro-dólar; Forma de concorrência: estabelece a relação entre as empresas. Pode ser livre-concorrencial ou monopolista (concorrência administrada); Forma de Estado: estabelece a forma de intervenção estatal, que pode ser regulatória (Estado liberal) ou direta (Estado intervencionista); Relação salarial: estabelece a forma de organização do trabalho. Pode ser concorrencial, *taylorista*, *fordista* ou *toyotista*. Da relação harmônica entre o conjunto das formas estruturais e o regime de acumulação capitalista na sociedade resulta um modo de desenvolvimento (Benko, 1996).

2. O diretor de Turismo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Jundiá, Renê Tomasetto, comandou, na manhã desta quinta-feira (28/05/09), na Sala Multi-meios do Parque Municipal Comendador Antonio Carbonari, a primeira reunião como presidente da Associação Paulista dos Circuitos Turísticos - APCTuris -, uma entidade criada há pouco mais de três anos com o objetivo de agregar todos os circuitos do Estado. Renê, que também é produtor rural e já foi secretário de Agricultura e Abastecimento de Jundiá, toma posse em substituição a Fernando Bonvino, primeiro presidente da entidade. Com diretores provenientes de diversas cidades que compõem os dezessete circuitos sob sua jurisdição, a APCTuris se reúne periodicamente para dis-

cutir assuntos inerentes ao turismo dentro de uma forma regionalizada e, segundo Tomasetto, há uma tendência muito grande de interiorização do setor, pois o estado de São Paulo nunca foi visto como destino turístico, mas isso está mudando. “*Dos mais de 600 municípios, 370 são turísticos e a tendência é expandir a exploração, de forma a refletir na própria economia das cidades*”, comenta o presidente. Na região, especificamente, Tomasetto cita o Circuito das Frutas, que expressa a tendência de expansão do turismo rural. “*Com os 17 circuitos já em atividade e com outros 38 em formação no Estado, já podemos observar um novo olhar para o setor e há indicadores de uma situação cada vez mais favorável*”, completou (Prefeitura Municipal de Jundiá/SP, 2009).

8. Referências citadas

- ANDRADE, M. C. 1973. **Geografia Econômica**. SP: Atlas. São Paulo-Brasil.
- BENKO, G. 1996. **Economia, espaço e globalização: Na aurora do século XXI**. Hucitec. São Paulo-Brasil.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. 199. El nuevo debate regional. En: Benko, G. y Lipietz, A. (ed.), **Las regiones que ganan**. Edicións Alfons el Magnanim. Valencia-Espanha.
- BOLSON, J. G. H. 2006. *Os circuitos turísticos no Estado de Minas*. Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG)-Brasil. Disponible en: [http://: www.setur.mg.gov.br](http://www.setur.mg.gov.br).
- CRUZ, R. de C. A. 2003. **Introdução à Geografia do turismo**. Roca (2ª edição). São Paulo-Brasil.
- COSTA, R. H. da. 2006. **O mito da desterritorialização: Do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro (RJ)-Brasil.
- LAGE, B. H. G. e P. C. MILONE. 1996. **Economia do turismo**. Papirus (2ª edição). Campinas/São Paulo-Brasil.
- MINISTÉRIO DO TURISMO DO BRASIL. 2013. *Plano Nacional de Turismo (PNT)*. Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Brasília. Disponible en: <http://www.turismo.gov.br/plano>.
- MINISTÉRIO DO TURISMO DO BRASIL. 2008. *Subsídios à política nacional para o turismo e o plano nacional de turismo*. Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Brasília. Disponible en: [http:// www.turismo.gov.br/turismo](http://www.turismo.gov.br/turismo).
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). 2001. *Definição sobre turismo e atividades turísticas*. Informação e comunicação. Madrid-Espanha. Disponible en: <http://www2.unwto.org/es>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). 2005. *Relatório mundial do turismo*. Informação e comunicação. Madrid-Espanha. Disponible en: <http://www2.unwto.org/es>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). 2007. *Relatório mundial do turismo*. Informação e comunicação. Madrid-Espanha. Disponible en: <http://www2.unwto.org/es>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). 2009. *Índice global de competitividade do turismo*. Informação e comunicação. Madrid-Espanha. Disponible en: <http://www2.unwto.org/es>.

- PORTAL EPTV. 2011. *Circuitos paulistas se consolidam como destinos turísticos*. São Paulo/Campinas-Brasil. Disponível em: <http://eptv.globo.com/campinas/variedades>.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ. 2009. *Primeira reunião da Associação de Circuitos Turísticos ocorre em Jundiaí*. Jundiaí: Secretaria de Desenvolvimento Econômico/Diretoria de Turismo. Disponível em: <http://cidade.jundiai.sp.gov.br/pmjsite>.
- SANTOS, M. 1991. **Espaço e método**. Nobel. São Paulo-Brasil.
- SANTOS, M. 2000. **Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal**. Record. São Paulo-Brasil.
- SANTOS, M. 2009. **A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. Edusp (4ª edição). São Paulo-Brasil.
- SECRETARIA DE TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2012. *Os circuitos turísticos do Estado de São Paulo*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.turismo.sp.gov.br/regioes/circuitos-turisticos.html>.
- STORPER, M. e B. HARRISON. 1994. Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional: As mudanças das estruturas dos sistemas produtivos industriais e os seus novos modos de governância nos anos 1990. En: G., Benko; A., Lipietz (ed.), **As regiões ganhadoras: Distritos e redes, os novos paradigmas da Geografia econômica**. 171-187. Celta. Portugal/Oeiras.
- ZAMBONI, R. A. e R. S. CAMARGO. 2009. *Uma leitura dos impactos da crise sobre o setor turismo a partir das estimativas de emprego no setor*. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental do IPEA**, 2: 77-79.